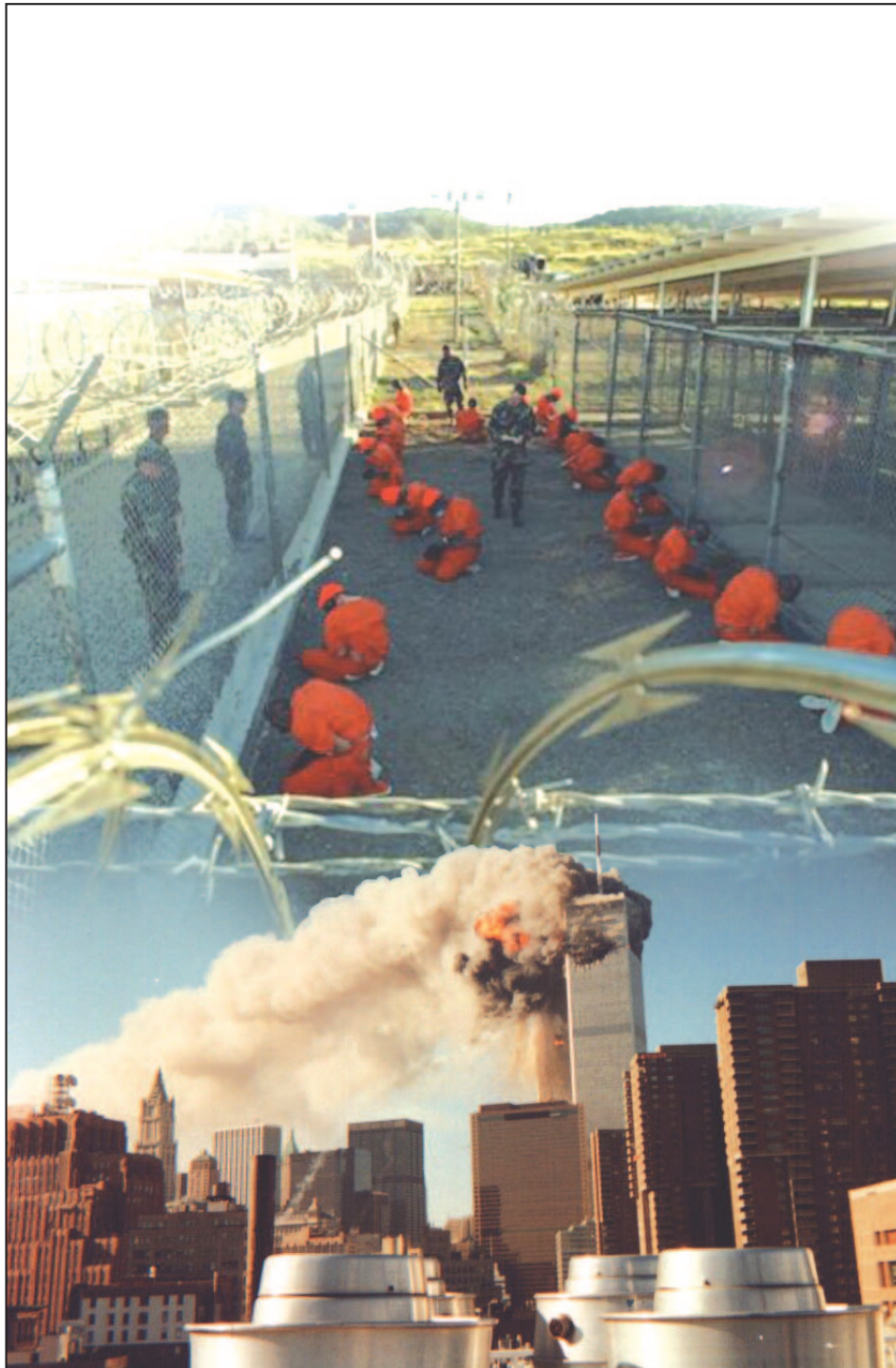

Terror, antiterror og menneskerettigheter

- om USAs krig mot terror og utfordringer for menneskerettighetenes vilkår

Tone Opdahl - Cand.polit 1992 - 01.11.04



Universitetet i Oslo
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Forord

En av de store utfordringene ved menneskerettsdebatten er at den aldri kan avsluttes. Dette er mitt bidrag for å holde debatten levende.

Arbeidet med hovedoppgaven har vært en lang og lærerik prosess, der veien mellom handlingslammende frustrasjon og glødende entusiasme har vært kort. Jeg vil med dette rette en stor takk til alle som har bidratt med viktige råd og innspill til oppgaven, eller som på annet vis har bidratt med støtte og oppmuntring. Spesielt vil jeg takke veileder Regi Enerstvedt, som med imponerende tålmodig har lyttet til alle mine tanker og ideer, gitt gode råd og stilt viktige spørsmål.

Oslo, november 2004

Tone Opdahl

Sammendrag

I denne oppgaven drøftes den praktiske utformingen av krigen mot terror og de utfordringer denne kan sies å innebære for menneskerettighetenes videre vilkår i USA. Dette er en omfattende problemstilling, der både kortsiktige konsekvenser og enkelte mer langsiktige, prinsipielle utfordringer blir drøftet. Grunnlaget for disse drøftingene ligger i en beskrivelse av den utforming krigen mot terror har fått; en beskrivelse som tar utgangspunkt i sentrale handlingsplaner, administrative endringer og lovendringer innført i etterkant av terrorangrepet 11. september 2001. Endringer som beskrives er blant annet innføringen av strengere terrorlovgivning, mer effektive overvåkings- og etterforsknings-metoder, utvidet grensekontroll, innstramning av visumreglement, sikring av infrastruktur og terrorberedskap, frysing av økonomiske midler som kan knyttes til terrorvirksomhet, forvaring av terrormistenkte, opprettelse av militærtribunaler og initiativ til internasjonalt samarbeid.

Enkelte av disse tiltakene kritiseres fra menneskerettshold for å bryte med anerkjente menneskerettsprinsipper for de mennesker som berøres av tiltakene. De nye anti-terrorlovene kritiseres for å gi svært vage og vide definisjoner av terrorhandlinger og terrororganisasjoner. Videre kritiseres utvidelsen av den myndighet som tilligger politi og etterretningstjeneste, med økte muligheter til å overvåke privat kommunikasjon og foreta ransakinger av folks hjem og eiendom uten de normale rettslige prosedyrer. Det pekes også på at enkelte av tiltakene synes å treffe bare visse grupper av befolkningen på grunnlag av rase, etnisitet eller religion. Det har også vært rettet kritikk mot at utenlandske statsborgere mistenkt for terrorvirksomhet gjennom de innførte tiltakene har fått redusert sin rettssikkerhet, og det meldes bekymring i forhold til den behandlingen de utsettes for mens de sitter i forvaring.

Denne kritikken sees så i sammenheng med de åpninger det i *FNs internasjonale konvensjon for sivile og politiske rettigheter* gis for å iverksette begrensninger og unntak fra menneskerettighetene. I konvensjonen anerkjennes det at det *kan* oppstå situasjoner som er så alvorlige at en nasjon kan iverksette visse begrensninger i, eller midlertidig oppheving av, visse rettigheter. Det stilles imidlertid strenge krav til nødvendigheten og omfanget av slike fravikelser, og i oppgaven redegjøres det for hva disse begrensningene innebærer i forhold til den situasjonen som har oppstått i USA som følge av terrorangrepet 11. september. Ut fra dette drøftes det hvorvidt de kritiserte tiltakene faller innenfor eller utenfor de retningslinjer som konvensjonen foreskriver.

Som bakgrunn for en drøfting av de mer prinsipielle utfordringene som gjenspeiles i utformingen av USAs antiterroriltak, gjøres det i oppgaven rede for enkelte teorier og innspill som på sentrale områder skiller seg fra menneskerettstenkningen slik vi kjenner den fra FN-systemet. Utformingen av USAs krig mot terror sees så i lys av disse. Innspillene, som faller innenfor den juridiske, den ideologiske og den moraletiske menneskerettsdiskursen, representerer problemstillinger som på ulikt vis kan sies å innebære en utfordring for menneskerettighetenes videre vilkår. Innen den juridiske diskursen er det de internasjonale menneskerettighetenes juridiske legitimitet i USA som belyses. Forholdet mellom nasjonal lovgivning og internasjonale menneskerettskonvensjoner drøftes med utgangspunkt i USAs vedtatte reservasjoner og tolkninger av konvensjonen for sivile og politiske rettigheter. Innen den ideologiske diskursen drøftes ulike demokratiforståelser og disses konsekvenser for hvilke statlige tiltak som kan aksepteres i et demokratisk samfunn, mens det innen den moraletiske diskursen er ulike teorier om menneskets moralske status, moralske plikter og moralske ansvar som drøftes. Problemstillingene innenfor de ulike diskursene er ikke innbyrdes konkurrerende, men har en utfyllende rolle i forhold til hverandre. De retter seg mot ulike aspekter ved menneskerettstenkningen og menneskerettsdebatten, og gir et bredt bilde av potensielle utfordringer for menneskerettighetenes rolle og funksjon.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	III
INNHOLDSFORTEGNELSE	V
OM DAGEN SOM UTLØSTE KRIGEN MOT TERROR.....	4
KAPITTEL 1 INNLEDNING	5
OM TERROR, ANTITERROR OG MENNESKERETTIGHETER	5
PROBLEMSTILLING.....	6
GANGEN I OPPGAVEN.....	7
BEGREPSAVKLARINGER	9
USA	10
11. september	10
Menneskerettigheter.....	11
Terrorisme.....	12
KAPITTEL 2 METODEBETRAKTNINGER.....	15
EGEN FORANKRING – OM MENNESKESYN OG IDEOLOGISK LEGNING	15
<i>En humanetikers bekjennelser.....</i>	<i>16</i>
<i>En sosialliberalers bekjennelser</i>	<i>17</i>
VALG AV METODE, KILDER OG UTVALG FRA KILDER I DE ULIKE KAPITLENE	17
Kapittel 4.....	17
Kapittel 5.....	18
Kapittel 6.....	19
Kapittel 7.....	20
Kapittel 8.....	22
OPPGAVETEKNISKE VALG – OM FOTNOTER, FORKORTELSER OG ORDLISTE.....	24
Fotnoter.....	24
Forkortelser.....	24
Ordlister.....	24
KAPITTEL 3 PRINSIPIELLE UTFORDRINGER FOR FNS MENNESKERETTSTENKNING. 25	
KAPITTEL 4 MENNESKERETTIGHETER – OM OPPHAV, INNHOLD OG FUNKSJON	29
MENNESKERETTIGHETENES HISTORIE.....	29
INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETER	32
TILGRUNNLAGGENDE MENNESKESYN OG BEGRUNNELSE	34
INTERNASJONALE KONVENSJONER, NASJONAL IMPLEMENTERING	35

GAMLE RETTIGHETER, NYE UTFORDRINGER	38
KAPITTEL 5 TERRORKRIGENS UTFORMING	41
TERRORKRIGENS UTFORMING - OM PLANVERK	41
<i>Planverk for nasjonal sikkerhet</i>	43
<i>Planverk for krigen mot terror</i>	44
TERRORKRIGENS UTFORMING – OM ADMINISTRATIVE ENDRINGER	46
<i>Nye organer for å ivareta innenriks sikkerhet</i>	46
<i>Omorganisering av etterretnings- og overvåkingsorganer</i>	49
TERRORKRIGENS UTFORMING – OM JURIDISKE ENDRINGER	50
<i>Strengere terrorlover</i>	51
<i>Mer effektive overvåknings- og etterforskningsmetoder</i>	52
<i>Utvidet kontroll med grensene</i>	54
<i>Innstramming av visumreglement</i>	56
<i>Sikring av viktig infrastruktur og terrorberedskap</i>	57
<i>Frysing av økonomiske midler</i>	59
<i>Forvaring av terrormistenkte</i>	59
<i>Militærtribunaler</i>	60
<i>Internasjonalt samarbeid</i>	62
OPPSUMMERING.....	63
KAPITTEL 6 DEROGASJONER OG BEGRENSNINGER I INTERNASJONAL LOV	65
ÅPNING FOR BEGRENSNINGER.....	65
ÅPNING FOR DEROGASJON (MIDLERTIDIG OPPHEVING)	66
<i>Rettigheter som aldri kan oppheves</i>	68
OPPSUMMERING.....	68
KAPITTEL 7 KRIGEN MOT TERROR OG BRUDD PÅ MENNESKERETTIGHETENE.....	69
TERRORDEFINISJONER I LOVVERKET.....	69
<i>Vage lovavgrensninger</i>	70
<i>Vide lovavgrensninger</i>	71
KONTROLL OG OVERVÅKING	72
TILTAK SOM RETTER SEG MOT VISSE GRUPPER I BEFOLKNINGEN	74
ARRESTASJONER OG VARETEKT.....	77
<i>Vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse</i>	77
<i>Underretting om grunnene til arrestasjonen</i>	79
<i>Rett til bistand</i>	80
RETTERGANG.....	81
<i>Fangenes rettslige status</i>	82
<i>Rettferdig rettssak - parallelle militærtribunaler</i>	83
FANGEBEHANDLING.....	85

<i>Mildere deprivasjoner</i>	85
<i>Vold og tortur</i>	86
OPPSUMMERING	92
KAPITTEL 8 LANGSIKTIGE UTFORDRINGER FOR MENNESKERETTIGHETENE	94
UTFORDRINGER INNEN DEN JURIDISKE DISKURSEN - OM NASJONALT OG INTERNASJONALT LOVVERK...	94
<i>USAs ratifisering av menneskerettskonvensjoner</i>	95
<i>Menneskerettskonvensjoner og forholdet til USAs nasjonale lovverk</i>	96
<i>USA, RUDs og IKSPR</i>	98
<i>Reaksjoner på USAs RUDs</i>	100
<i>Krigen mot terror og juridiske utfordringer for menneskerettighetene</i>	101
UTFORDRINGER INNEN DEN IDEOLOGISKE DISKURSEN - OM PRAGMATISK OG MORALSK	
DEMOKRATIOPPFATNING	103
<i>Pragmatisk og moralsk demokratioppfatning</i>	103
<i>Demokratioppfatning, terror og motreaksjoner</i>	104
<i>The lesser evil: En middelvei</i>	106
<i>Sikring av balanse mellom hensynet til individ og majoritet</i>	107
<i>Krigen mot terror og ideologiske utfordringer for menneskerettighetene</i>	108
UTFORDRINGER INNEN DEN MORALETISKE DISKURSEN - OM MORALSK STATUS, MORALSKE NORMER OG	
MORALSK ANSVAR	111
<i>Om ulike oppfatninger omkring menneskeverd</i>	111
<i>Dygdsbasert etikk: Menneskeverd til enhver etter fortjeneste</i>	113
<i>Nyttebasert etikk: Menneskeverd som instrumentell verdi</i>	115
<i>Pliktbasert etikk: Menneskeverd som iboende verdi</i>	117
<i>Krigen mot terror og moraletiske utfordringer for menneskerettighetene</i>	119
OPPSUMMERING	121
KAPITTEL 9 OPPSUMMERING – OM MENNESKERETTIGHETENES VIDERE VILKÅR	124
REFERANSELISTE	I
VEDLEGG	VII
VEDLEGG I: FORKORTELSER BENYTTET I OPPGAVEN	VII
VEDLEGG II: ORDLISTE	VIII
VEDLEGG III: MENNESKERETTSAVTALER SIGNERT ELLER RATIFISERT AV USA	XII
VEDLEGG IV: FNs INTERNASJONALE KONVENSJON OM SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER	XIII
VEDLEGG V: IKSPR: USAs RESERVASJONER, FORSTÅELSER OG ERKLÆRINGER	XXV

Riktignok er troen på menneskerettighetene en sterk og forenende kraft på tvers av mange slags skillelinjer. Men selvsagt er det her som ellers grunn til skepsis og tvil for den som vil gå i dybden. Det er vanskelig å bevise at menneskerettighetene er annet enn menneskeverk. Og vil man tro på dem, må man tro både på menneskene og på rettighetene. Menneskene er upålitelige, og rettighetene er vage. Den uforbeholdne troen på dem trives best i kamp og diktning.¹

¹ Opsahl, Torkel 1995:286



*Det andre kaprede flyet navigeres til å treffe det søndre tårnet i WTC.
Kilde: <http://911research.wtc7.net/wtc/evidence/photos/wtc2hit14.html>*

Om dagen som utløste krigen mot terror

Klokken 08.45 den 11. september 2001 styres et kapret amerikansk passasjerfly inn i det nordre tårnet av Twin Towers på Manhattan i New York. Mens flammene står ut av det gapende hullet i skyskraperen, treffer et nytt fly det søndre tårnet. Den kraftige kollisjonen forårsaker en eksplosjonsartet brann. 40 minutter senere navigeres et annet fly til å ramme det amerikanske forsvarsdepartementet Pentagon. Samtidig begynner konstruksjonen i det sørlige tårnet i World Trade Center å gi etter, og klokken 10.05 kollapser det og faller mot bakken. Umiddelbart etterpå raser deler av Pentagon sammen. I samme øyeblikk styrter et fjerde kapret fly, trolig også dette tiltenkt å ramme et høyprofilert mål,² på et jorde sørøst for Pittsburgh i delstaten Pennsylvania. Få minutter senere eksploderer en bilbombe utenfor Utenriksdepartementet i Washington, mens også konstruksjonen i det nordlige tvillingtårnet gir etter.³

Den koordinerte terroraksjonen krever i løpet av to knappe timer mer enn 3000 menneskeliv⁴. USA reagerer raskt og beslutsomt.

Krigen mot terror er i gang.

² Mange ulike mål ble nevnt som sannsynlige, deriblant Camp David, Det Hvite Hus, Capitol-bygningen og kjernekraftverket Three Mile Island.

³ CNN 12.09.01

⁴ The White House b

Kapittel 1

Innledning

Om terror, antiterror og menneskerettigheter

Terrorangrepene mot World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001 rystet en hel verden. Aksjonen krevde tusenvis av menneskeliv fra en rekke ulike nasjoner. Aldri før har USA blitt utsatt for et så massivt angrep på egen jord, selv om landet også tidligere har vært utsatt for spredte terrorhandlinger. Arbeidet med å utarbeide en ny nasjonal sikkerhetsstrategi var godt i gang allerede før dette angrepet, men med ett ble hele det sikkerhetsmessige klimaet endret. Terrorisme ble ikke lenger regnet som en av flere mulige trusler, men som en av de mest fundamentale truslene mot USA og nasjonens interesser. Det å bekjempe internasjonal terrorisme ble raskt et ledende hensyn i den strategiske sikkerhetstenkningen. For å hindre nye terrorangrep på amerikansk jord ble nye nasjonale tiltak og virkemidler initiert, nye strukturer formet, nye prioriteringer foretatt og nye lover og lovendringer vedtatt. USA gikk også i bresjen for en omfattende og systematisk global innsats for å bekjempe internasjonal terrorisme. Målsetningen var å komme terroristene til livs gjennom å hindre tilgang på frihavner, nettverk og ressurser. USA valgte å kalle denne responsen en ”krig mot terror”, og slo fast at nasjonens innsats vil komme til å vedvare så lenge det finnes internasjonal terrorisme:

*Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.*⁵

USAs antiterroriltak har vakt internasjonal oppmerksomhet. Enkelte av endringene har av de fleste blitt oppfattet som uproblematiske, og hatt støtte i befolkningen, blant politikere, organisasjoner og andre nasjoner. Andre endringer har derimot vært mer kontroversielle, og har gjort USAs krig mot terror til gjenstand for mye debatt. Kritikerne hevder blant annet at flere av tiltakene går på bekostning av hensyn til anerkjente menneskerettsprinsipper, som blant annet personlig frihet, rettferdig rettergang og human behandling av fanger. Bush-administrasjonen kritiseres for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til de internasjonale menneskerettighetene de har forpliktet seg til å følge, og for å ha vært lite villige til å gjøre beskyttelse av menneskerettigheter til et viktig punkt i sitt anti-terrorinitiativ.

⁵ The White House 20.09.01

Borger- og menneskerettsorganisasjoner har lagt ned mye arbeid i å overvåke, dokumentere og informere om konkrete og umiddelbare konsekvenser for menneskerettighetene til personer som berøres av de omstridte tiltakene. De hevder at de kan dokumentere alvorlige og omfattende menneskerettsbrudd, og at kampen mot terrorisme har blitt en trussel mot den frihet og sikkerhet den søker å bevare. Dette utsagnet omfatter også en mer generell bekymring for hvordan USAs krig mot terror vil påvirke menneskerettighetenes vilkår på lengre sikt. Mange frykter at den påståtte tilsidesettingen av menneskerettighetene i krigen mot terror gjenspeiler en utvikling mot varig svekkelse av menneskerettighetenes legitimitet på internasjonalt nivå.

Problemstilling

Mens USA fra menneskerettshold blir kritisert for å bryte med grunnleggende menneskerettigheter, hevder Bush-administrasjonen at det nettopp er grunnleggende menneskerettigheter tiltakene har til hensikt å beskytte. De benekter også at krigen mot terror innebærer brudd på menneskerettighetene:

*It is the policy of the United States Government to pursue human rights and the rule of law as a central element of foreign policy. The US approach to countering terrorism does not conflict with or violate this policy.*⁶

Av dette fremgår det at de to partene har ulike oppfatninger om forholdet mellom utformingen av krigen mot terror og bevaring av menneskerettighetene. Dette kan bunne i ulike forhold; partene kan ha ulike oppfatninger omkring de antiterroriltakene som er innført og konsekvensene av disse, eller de kan også ha ulike oppfatninger omkring ulike aspekter ved menneskerettsbegrepets innhold eller funksjon.

Det som søkes belyst i denne oppgaven, er hvorvidt krigen mot terror kan sies å avdekke utfordringer for menneskerettighetenes videre vilkår i USA. I denne drøftingen trekkes det inn elementer fra begge de to nevnte perspektivene. Det tas dels sikte på å avdekke hvorvidt de innførte tiltakene innebærer reelle brudd på menneskerettighetene slik de er nedfelt i menneskerettskonvensjonene, og dels på å drøfte hvorvidt antiterroriltakene kan sies å gjenspeile mer prinsipielle menneskerettsutfordringer. Den overordnede problemstillingen for oppgaven er:

⁶ Amnesty International 2003c: uttalelse til Amnesty av *the assistant secretary of State for human rights*

- *Kan utformingen av USAs krig mot terror sies å innebære utfordringer for menneskerettighetenes vilkår i USA?⁷ Hvilke utfordringer er det i tilfelle snakk om?*

Dette gir en todelt problemstilling, som omfatter både kortsiktige og langsiktige konsekvenser av de innførte antiterroriltakene:

- *Kan utformingen av krigen mot terror sies å innebære vesentlige brudd på anerkjente menneskerettsprinsipper for dem som berøres av tiltakene? Hvilke rettigheter er det i tilfelle som brytes?*
- *Kan utformingen av krigen mot terror sies å gjenspeile langsiktige og prinsipielle utfordringer for menneskerettighetenes vilkår? Hvilke aspekter ved menneskerettstenkningen er det i tilfelle som utfordres?*

Gangen i oppgaven

Oppgavens problemstilling er omfattende, og målet er å gi en differensiert belysning av denne gjennom å gå veien om flere sentrale delspørsmål. I kapittel 2 redegjøres det for metodiske valg og refleksjoner som er gjort i denne prosessen. Det gjøres her rede for egen forankring, hvilke metoder som er benyttet, hvilke kilder som er valgt, hvilke styrker og svakheter kildene har, hvilke hensyn som ligger til grunn for det utvalget som er gjort av kildematerialet og for valg av oppgavetekniske løsninger.

I kapittel 3 gis det en kort presentasjon av kritiske teorier og innspill som på sentrale områder skiller seg fra menneskerettstenkningen slik vi kjenner den fra FN-systemet. Innspillene som drøftes faller innenfor henholdsvis den juridiske, den ideologiske og den moraletiske diskursen, og reiser ulikartede problemstillinger som innebærer langsiktige og prinsipielle utfordringer for menneskerettighetenes videre vilkår. Disse utfordringene presenteres og drøftes videre i kapittel 8, der de også sees i lys av utformingen av USAs krig mot terror.

Som et grunnlag for videre drøftinger gis det i kapittel 4 en kort gjennomgang av diskusjoner omkring hva som ligger i begrepet ”menneskerettigheter”, og av hvilken rolle og

⁷ For nærmere spesifiseringer av begrepene ”menneskerettigheter” og ”USA” slik de brukes i denne oppgaven, henvises det til avsnittet *Begrepsavklaringer*.

funksjon menneskerettighetene har i vår tid. Hensikten er å gi et bilde av sentrale diskusjoner, og av menneskerettighetenes generelle posisjon.⁸

I kapittel 5 redegjøres det for hvordan Bush-administrasjonen har valgt å møte terrortrusselen. Hvilke strukturelle og juridiske endringer er innført som ledd i krigen mot terror? Mengden og mangfoldet av disse tiltakene gjør det umulig å gi en fullstendig beskrivelse, for terrorangrepet innledet en massiv utvikling på mange områder. Det som beskrives er et utvalg av sentrale endringer i politiske og administrative organers organisering, arbeidsoppgaver og myndighet, av nye og reviderte handlingsplaner og reguleringer, og av vedtatte lover som søker å bekjempe terrorisme.⁹ Målet med dette kapittelet er å gjengi de mest sentrale endringene, og samtidig vise bredden i de innførte tiltakene.¹⁰ Utvalget preges av et ønske om å vise administrative endringer, handlingsplaner og lovendringers gjensidige sammenheng. Det søkes videre å gi en balansert beskrivelse av både mer og mindre kontroversielle tiltak, og presentasjonen begrenses derfor ikke til tiltak som har prinsipielle konsekvenser for menneskerettighetens videre vilkår.

I kapittel 6 gis det en oversikt over hvilke åpninger for unntak fra menneskerettighetene som gis i *den internasjonale konvensjonen for sivile og politiske rettigheter*. I konvensjonen anerkjennes det at det *kan* oppstå nødssituasjoner av en så alvorlig karakter at begrensninger og midlertidig oppheving av visse rettigheter kan være berettiget, men det settes klare prosessuelle og substansielle begrensninger for i hvilken grad statene kan fravike artiklene i konvensjonen. Dette kapittelet blir en klargjøring av de begrensningene som ligger i konvensjonens artikkel 4, og av hva disse begrensningene betyr for den konkrete situasjonen som har oppstått som følge av terrorangrepet. Det tas i denne sammenheng ikke høyde for USAs reservasjoner mot konvensjonen, da disse ikke er anerkjent av FN. USAs reservasjoner og tolkninger vil imidlertid bli behandlet i kapittel 8.

I kapittel 7 presenteres et utvalg av den kritikken som fra menneskerettshold har vært rettet mot USAs antiterroriltak, og denne kritikken sees fortløpende i lys av de åpninger for begrensninger og unntak som beskrives i kapittel 6. Er det slik at tiltakene som har blitt iverksatt har hatt synlige umiddelbare konsekvenser for ivaretagelsen av menneskerettighetene? Og med hensyn til USAs situasjon etter terrorangrepet - er de eventuelle

⁸ For en nærmere beskrivelse av hvordan begrepet brukes i denne oppgaven, henvises det til avsnittet *Begrepsavklaringer*.

⁹ En oversikt over sentrale lover og reguleringer relatert til 9/11 finnes på Kongressens eget nettbibliotek (<http://rs9.loc.gov/home/terrorleg.htm>)

¹⁰ Selv om USAs krigsinnsats som ledd i krigen mot terror kan sees å falle innunder punkter i planverket, ansees dette å falle utenfor rammene for denne oppgaven. Det vil derfor ikke bli drøftet som eget punkt.

menneskerettsbruddene innenfor eller utenfor de retningslinjer konvensjonen setter for fravikelser i nasjonale krisesituasjoner? Kritikken som har kommet fra borger- og menneskerettsorganisasjoner har vært mangfoldig. Det er i oppgaven valgt å belyse seks områder der USA gjennom sine juridiske og strukturelle endringer kritiseres for å bryte med innholdet i den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter; formuleringer i lovverket, kontroll og overvåking, tiltak som retter seg mot visse deler av befolkningen, bruken av arrestasjon og varetekt, ulike sider ved rettergangen og behandlingen fangene utsettes for. Dette er tema som går igjen i rapportene fra mange organisasjoner, og som kan sees i sammenheng med de juridiske og strukturelle endringene beskrevet i kapittel 5.

I kapittel 8 drøftes ulike innfallsvinkler for en forståelse av de mer langsiktige og prinsipielle menneskerettsutfordringene som gjenspeiles i utformingen av krigen mot terror. Hensikten er ikke å avdekke hvorvidt USAs krig mot terror isolert sett utgjør en reell trussel mot menneskerettighetenes videre vilkår, men å belyse ulike innfallsvinkler for å se potensielle utfordringer slik de gjenspeiles i utformingen av denne. Denne drøftingen tar utgangspunkt i kritiske innspill som faller innenfor tre ulike diskurser innen menneskerettsfeltet; nærmere bestemt den juridiske, den ideologiske og den moraletiske menneskerettsdiskursen. Avhengig av hvilken diskurs man velger å utgangspunkt i, vil man få til dels svært ulike svar på hva som utgjør den store utfordringen for menneskerettighetene. Det søkes ikke her å gi en helhetlig forståelse av samtlige utfordringer på menneskerettsfeltet, og heller ikke å avdekke hvorvidt én diskurs i større eller mindre grad enn andre kan gi svar på hva som er de reelle utfordringene på lengre sikt. Målet er å skape et differensiert bilde av mulige utfordringer, gjennom å belyse diskusjoner omkring ulike aspekter ved menneskerettsbegrepet og ved menneskerettsdebatten. Den fagspesifikke oppdelingen er ikke valgt for å bygge opp skiller mellom de ulike diskursene, men snarere for å vise sammenhengen mellom de ulike innspillene. Slik søkes det å tydeliggjøre betydningen av å vurdere utfordringene mot menneskerettighetenes videre vilkår i lys av utfordringer fra ulike diskurser – uavhengig av tradisjonelle fagdisiplinære grenser.

Begrepsavklaringer

I oppgaven benyttes det noen begreper som kan trenge en nærmere forklaring, i forhold til både objektiv betydning og subjektiv forståelse og bruk. Egen forståelse og bruk av de mest sentrale begrepene redegjøres det for her. Dette omfatter begrepene ”USA”, ”9/11”,

”menneskerettigheter” og ”terrorisme”. For andre begrepsavklaringer henvises det til Vedlegg II, der det gis en mer kortfattet beskrivelse av enkelte ord og begreper benyttet i oppgaven.

USA

Når det i denne oppgaven tas sikte på å belyse ”menneskerettighetens vilkår i USA”, er ikke dette ment begrenset til forhold kun innenfor USAs nasjonale grenser. Utgangspunktet for forståelsen av ”USA” i denne sammenheng er den definisjonen internasjonale menneskerettstraktater gir for nasjoners ansvarsområde hva gjelder å sikre grunnleggende menneskerettigheter. I *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* fastsettes det en minstestandard av rettigheter som alle stater plikter å sikre ”*alle sine innbyggere og mennesker under deres jurisdiksjon*”¹¹. I tillegg til USAs eget nasjonale territorium inkluderes i denne sammenheng derfor områder i andre land der USA utøver, eller i perioder etter 9/11 har utøvet, domsmyndighet, herunder fengsler og fangeleire på Cuba,¹² i Afghanistan og i Irak.

Begrepene ”USA”, ”Bush-administrasjonen” og ”myndighetene” brukes delvis om hverandre. Der ”USA” ikke refererer til den fysisk avgrensede geografiske enheten, skal begrepet i likhet med ”myndighetene” forstås i betydningen ”den pr i dag sittende føderale administrasjonen”.¹³

11. september

I oppgaven refereres det ved flere anledninger til ”11. september” eller ”9/11”. Denne datoen brukes som et historisk skille som markerer starten på USAs krig mot terror. Dette skal ikke forstås dit hen at 11. september ansees å være en kausalårsak til tiltakene som er initiert. Datoen brukes imidlertid som en tidsmessig avgrensning for oppgavens rammer. Det er kun antiterroriltak innført i etterkant av 11. september 2001 som blir presentert og drøftet.

¹¹ Den Norske Helsingforskomité b

¹² USA har en gammel avtale med Cuba om leie av Guantánamo basen. Selv om Cuba har den øverste suvereniteten over marinebasen, har USA de facto suverenitet over området gjennom sin jurisdiksjon og kontroll. Det amerikanske forsvarsdepartementet har forsøkt å bruke Guantánamobasens beliggenhet på Cuba som begrunnelse både for at basen ligger utenfor USAs territorium (som innebærer at amerikanske domstoler ikke har myndighet der og fangene følgelig ikke har rett til å søke juridisk bistand) og for at basen hører innunder USAs spesielle jurisdiksjon (som innebærer at lovforbudet mot tortur som bare gjelder utenfor USAs grenser ikke gjelder). Kilde: Aftenposten 01.07.04

¹³ Pr. 01.11.04

Menneskerettigheter

I drøftingen av hvilke umiddelbare konsekvenser krigen mot terror har hatt for menneskerettighetenes vilkår, tas det utgangspunkt i rettighetene nedfelt i *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter*. Det finnes en rekke ulike menneskerettsdokumenter som kunne ha dannet utgangspunkt for en slik oppgave. Valget av denne konvensjonen er basert på at den, sammen med *FNs internasjonale konvensjonen for sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter*, regnes som den mest sentrale menneskerettskonvensjonen i det internasjonale samfunnet. Menneskerettskritikken mot USAs krig mot terror retter seg også i all hovedsak mot brudd på føringene som gis i denne. Konvensjonsteksten er gjengitt i sin helhet i vedlegg IV.

Prinsippene i denne konvensjonen har blitt kritisert fra flere hold. En fellesnevner for mye av kritikken er påstander om at de er et produkt av vestlige tradisjoner og tenkning, og ledd i en forlengelse av vestlig dominans.¹⁴ Dette er i hovedsak kritikk som kommer fra ikke-vestlige stater. Siden USA er en vestlig nasjon, ansees ikke en slik drøfting som relevant for oppgavens problemstilling. Det er derfor den vestlige forståelsen av menneskerettsbegrepet som vil danne utgangspunktet for redegjørelser og drøftinger i denne oppgaven, og referanser til menneskerettsbegrepet skal forstås i lys av denne.

Krigen mot terror ble initiert i en ekstremisituasjon der USA hadde blitt utsatt for et massivt terrorangrep. Det tas ikke her stilling til hvorvidt menneskerettighetene er ”det etisk riktige” politiske utgangspunktet for reaksjoner i en slik situasjon, eller hvorvidt det er etisk riktig og akseptabelt å fravike disse. Det tas utgangspunkt i at USA har ratifisert konvensjonen, og dermed har signalisert enighet i prinsippene nedfelt i denne. Ratifiseringen innebærer videre en anerkjennelse av at menneskerettsartiklene ikke lenger bare er moralske retningslinjer eller politiske erklæringer, men juridiske forpliktelser USA som stat har påtatt seg.¹⁵ Oppgaven vil gi en beskrivelse av noen sentrale konsekvenser de antiterroriltak som er iverksatt har hatt i forhold til menneskerettigheter ratifiserende stater forplikter seg til å følge, og av hvilke utfordringer for menneskerettighetenes vilkår disse kan sies å gjenspeile.

FNs menneskerettserklæring omfatter et bredt spekter av rettigheter innen mange ulike områder. Menneskerettsdokumentene har også ulike funksjoner i og mellom statene i det internasjonale samfunnet. Dette gjør det vanskelig å gjøre rede for menneskerettighetenes innhold og bærende prinsipper innenfor konvensjonelle fagdisiplinære grenser. Oppgaven vil

¹⁴ Bergem, K. m.fl. 2002:160

¹⁵ For en oversikt over USAs reservasjoner til denne konvensjonen, se drøfting i kap. 7 og oversikt i vedlegg V.

derfor preges av en tverrfaglig forståelse av menneskerettsbegrepet, der det sosiologiske perspektivet baseres på så vel juridiske som ideologiske og moraletiske aspekter.

Terrorisme

Det er vanskelig å gi begreper som terrorisme, terroristiske handlinger og terrororganisasjoner en nøyaktig definisjon. Begrepene er sterkt politisert, og vil alltid innebære en moralsk fordømming, hevder Bjørgo og Heradstveit:

Kallar vi ei politisk motivert valdshandling terroristisk, har vi ikkje berre skildra handlinga, vi har òg gitt den ei moralsk vurdering. På det deskriptive (kognitive) planet viser begrepet "terrorisme" til bestemte typar politisk motiverte valdshandlingar utførte av enkeltindivid eller små grupper. På det moralske (affektive) planet er terrorisme illegitim bruk av vald. Difor ønskjer ingen å bli kalla terrorist. Terrorism – det er alltid det den andre sida held på med.¹⁶

Dette problemet tydeliggjøres ved at det ikke er oppnådd internasjonal enighet om en definisjon av terrorisme i FN eller andre internasjonale organer.¹⁷ Men selv om man ikke har blitt enige om en absolutt begrepsavklaring, er det enighet om de grunnleggende elementene som kjennetegner en terrorhandling. Uenighetene dreier seg mer om hvor grenselinjene skal trekkes. Særlig har det vært diskutert hvordan man skal klare å definere et skille mellom legitim politisk opposisjon og terrorhandlinger. Anvendt på politisk motivert vold kan ideologi bli bestemmende for hva som kategoriseres som terrorisme. Bjørgo og Heradstveit understreker derfor betydningen av at man i utarbeidelsen av en definisjon unngår en diskusjon om politiske verdier og målsetninger, og heller fokuserer på hvilke virkemidler og strategier som blir brukt.¹⁸

Selv med slike objektive kriterier til grunn, kan det være vanskelig å trekke opp grensene. Det er likevel noen elementer som må dekkes i en definisjon. En omfattende definisjon av begrepet er utarbeidet av amerikaneren Brian Jenkins:

Terrorisme er definert ut frå det som karakteriserer sjølve handlinga, ikkje ut frå identiteten til gjerningsmennene eller det som kjenneteiknar saka deira. Alle terrorhandlingar involverer vald eller trussel om vald, ofte knytt saman med spesifikke krav. Valden er i hovudsak retta mot sivile mål. Motiva er politiske. Handlingane er utførte på ein måte som gjer at dei oppnår maksimal publisitet. Gjerningsmennene er vanlegvis medlemmer av ei organisert gruppe, det som skil dei frå andre kriminelle, er at dei ofte tek på seg ansvaret for handlinga. Og til sist, aksjonen har som siktemål å få verknad ut over den umiddelbare fysiske skaden.¹⁹

¹⁶ Bjørgo, Tore og Heradstveit, Daniel 1993:13

¹⁷ Bergem, K. m.fl. 2002:129

¹⁸ Bjørgo, Tore og Heradstveit, Daniel 1993:14

¹⁹ Bjørgo, Tore og Heradstveit, Daniel 1993:17

Bjørgo vektlegger mange av de samme elementene i sin definisjon av begrepet:

[Med terrorisme menes]systematisk bruk av vold og ødeleggelse, eller trusler om dette, med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om en sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen.²⁰

Ingen av disse definisjonene er dekkende for alle typer terrorisme, eller skiller ut alle andre former for handlinger som ikke kan kalles terrorisme. Enkelte tilfeller av politisk vold vil kunne oppfylle mange av kriteriene i disse definisjonene, men i den grad volden retter seg mot sivile mål blir det terroristiske aspektet klarere.²¹ Bjørgo er også opptatt av å skille terrorisme fra sabotasje, som har til hensikt å ødelegge gjenstander eller tekniske installasjoner. Han understreker at terrorismen har et bredere motiv, og trekker særlig frem det fryktskapende motivet som en essensiell side ved en terrorhandling. Dermed peker han på noe av årsaken til problemene med å gi en eksakt definisjon:

Ettersom terrorisme i så stor grad er knyttet til hensikter, og fortolkninger av andres hensikter, er det nærmest umulig å utarbeide en definisjon som kan gi entydige avgrensninger.²²

En helt annen problemstilling dreier seg om hvorvidt terrorismebegrepet skal omfatte voldshandlinger utført av stater og statlige institusjoner. Selv om mange stater bruker maktmidler for å påvirke enkeltmennesker eller grupper av menneskers handlinger, er det lite hensiktsmessig å sammenstille statsterrorisme og annen terrorisme. En stat kan gjerne sies å ha monopol på legitim bruk av vold, og har dermed en helt annet maktposisjon. Stater kan benytte helt andre strategier og virkemidler, og statsterrorisme bør derfor sees på som en egen form for terroristisk voldsbruk, hevder Bjørgo.²³

Det er vanskelig å gi en terrordefinisjon som tilfredsstiller alle krav til presise og konsise avgrensninger. Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid ikke å komme frem til en absolutt definisjon, men å peke på noen av forholdene som gjør terrorisme til et vanskelig begrep å definere. Etter at 11. september satte fortgang i arbeidet med å utarbeide nasjonale terrordefinisjoner, er det mange stater som har erfart dette. En eksemplifisering av

²⁰ Bjørgo, Tore 2002:10

²¹ Bjørgo, Tore og Heradstveit, Daniel 1993:19

²² Bjørgo, Tore 2002:11

²³ Bjørgo, Tore og Heradstveit, Daniel 1993:22

dette vil bli gitt i kapittel 5 og 7, der USAs løsning på definisjonsutfordringen møter kritiske innspill fra borger- og menneskerettshold.

Kapittel 2

Metodebetraktninger

I dette kapittelet gis det en beskrivelse av metodiske valg som preger oppgaven. Først gis det en generell redegjørelse for egen forankring, da dette antas å ha påvirket enkelte valg og vinklinger. Derneft gis det en kapittelvis redegjørelse for metodiske valg og refleksjoner; herunder valg av metode, valg av kilder og utvalg av materiale. Hvilke metoder er valgt brukt i de ulike kapitlene, og hvorfor? Hvilke kilder baseres kapitlene på, og hvilke styrker og svakheter har disse? Hvilke vurderinger er lagt til grunn for det utvalget av informasjon som er gjort fra disse kildene, og kan utvalget ha påvirket den fremstillingen som gis? Til slutt i kapittelet vil det også redegjøres for enkelte oppgavetekniske valg.

Egen forankring – om menneskesyn og ideologisk legning

Oppgavens problemstilling omhandler et verdiladet tema, og eget livssyn og ideologisk grunnholdning vil nødvendigvis påvirke ulike sider ved den fremstillingen som gis. I tillegg til å påvirke valg av tema og vinkling av problemstilling, vil det kunne prege den grunnholdning som kommer til syne i forhold til begreper som drøftes i oppgaven - deriblant menneskerettsbegrepets innhold og betydning. Dette oppleves ikke i seg selv som problematisk, da det ikke er et mål å fremstå som en holdningsløs tilskuer i menneskerettsdebatten. Som Ottar Brox påpeker, vil imidlertid verdipremissene være problematisk dersom de, bevisst eller ubevisst, tillates å påvirke forhold som stiller strenge krav til ”sannhet, logisk konsistens og entydighet”:

Det må være full enighet om at utledning av hypoteser (i den grad dette ikke gir spillerom for valg av problemstilling), operasjonalisering, datainnsamling og rent logiske operasjoner under bearbeidelsen av materialet ikke må påvirkes av hva slags politisk standpunkt forskeren har. Empiriske funn må kunne reproduseres av politiske motstandere som bruker samme prosedyrer, og det logiske forholdet mellom premisser og konklusjon er upåvirket av motsetningene i samfunnet.²⁴

I mange av kapitlene har målet vært å presentere objektive beskrivelser, mest mulig upåvirket av egen forankring. Drøftingskapitlet vil imidlertid i større grad være preget av egne verdier og oppfatninger. Dette gjør det viktig å redegjøre for hvilke verdipremisser som ligger til grunn for arbeidet:

²⁴ Brox, Ottar 1995:37

Vi bruker alle (...) en subjektiv målestokk når vi skal vurdere komplekse samfunnsforhold. Dette er likevel ingen uoverkommelig hindring dersom Alter kjenner Egos målestokk. (...) Om jeg kjenner dine verdier, som gjerne kan være i konflikt med mine egne, forstår jeg hva du sier, slik at jeg kan vurdere det i forhold til mine egne og andres observasjoner og resonnementer.²⁵

For at leserne skal kunne foreta en kritisk vurdering av det materialet som presenteres i denne oppgaven, og for å åpne for debatt på tvers av ideologiske skillelinjer, inkluderes det i det nedenstående en redegjørelse for egen forankring.

En humanetikers bekjennelser

Mennesket er alle tings målestokk.²⁶

Et livssyn, enten det er religiøst eller ikke, vil grunnleggende prege hvordan man oppfatter virkeligheten, hvilke verdier man har og hvordan man ser på sine medmennesker. Humanetikken er ”et verdslig livssyn basert på den humanistiske filosofi, der mennesket og dets velferd og verdier er det sentrale”.²⁷ Grunntanken er at det erfaringsområdet vi alle har felles er det eneste sikre vi har å forholde oss til. Livet kan ut fra dette ikke baseres på en gudgitt styring eller mening med tilværelsen, og det blir opp til mennesket selv å skape mening i livet sitt. Menneskene må i fellesskap ta ansvaret for moralske avgjørelser, og ansees også å være i stand til å finne frem til gode verdier og en riktig måte å leve på. Valg av handlinger skal skje med utgangspunkt i hensyn til andre mennesker, og ikke av hensyn til Gud.²⁸ Et livssyn som setter mennesket i sentrum må alltid ha menneskets beste som siktemål. Hvorvidt en handling eller avgjørelse er etisk god eller dårlig, må bedømmes ut fra hvilke konsekvenser den har for de mennesker som blir berørt. Ofte vil kortsiktige og langsiktige konsekvenser for ulike mennesker og ulike verdier måtte veies mot hverandre, og man må etterstrebe de totalt sett beste løsningene. Det blir også viktig at de midlene som velges ikke ødelegger det målet man ønsker å fremme; målet heller ikke middelet.²⁹

Humanetikere vektlegger at menneskets frihet til å velge gjør oss ansvarlige for våre valg. Mennesket selv ansees å ha iboende muligheter til å utvikle både gode og mindre gode sider. Derfor trenger man ikke bare idealer og frihet, men også normer for samhandling som er avledet av respekt og omtanke.³⁰ Grunntanken er at alle mennesker har lik verdi i kraft av å

²⁵ Brox, Ottar 1995:40

²⁶ Sitat fra Protagoras, kilde ukjent

²⁷ Aschehoug og Gyldendal 2001:513

²⁸ Human-Etisk Forbund a

²⁹ Human-Etisk Forbund a

³⁰ Human-Etisk Forbund b

være menneske, og at enkeltmennesket aldri kan reduseres til et middel for noen høyere eller viktigere hensikt. Med et slikt verdigrunnlag blir menneskerettighetene et viktig fundament i humanismens etikk.

En sosialliberalers bekjennelser

Grunnoppfatningen er at mennesker er frie og likeverdige. Hvert menneske har rettigheter som ikke skal krenkes.³¹

Det sosialliberale verdisynet er tuftet på et humanistisk menneskesyn og liberale prinsipper. Respekten for det enkelte menneske står i sentrum, og enkeltmenneskets ukrenkelige frihet er utgangspunktet for all politikk. Ingen skal imidlertid ha rett til en frihet som krenker medmenneskers rett og mulighet til tilsvarende frihet. Sosialliberalere ønsker derfor en demokratisk statsmakt som bidrar til å sikre at alle menneskers frihet ivaretas, og som samtidig bidrar til å legge til rette for at flest mulig evner å benytte seg av friheten til å foreta egne valg. Dette innebærer at prinsipper som folkestyre, maktspredning, åpenhet i forvaltningen, rettsvern, likhet for loven, likeverd, toleranse, åndsfrihet, ytringsfrihet og sosialt ansvar er krav man aldri vil oppgi. Statens rolle skal være å tilrettelegge mer enn å kontrollere, men det oppfattes likevel som en liberal oppgave å identifisere frihetstrusler. Elementer av tvang *kan* derfor være nødvendig for å bevare prinsipielle friheter. For å hindre at menneskene gjøres til et middel for staten, vektlegger sosialliberalere derfor betydningen av en åpen og kritisk debatt om politikken som føres.³²

Valg av metode, kilder og utvalg fra kilder i de ulike kapitlene

Kapittel 4

Kapittel 4 tar sikte på å gi en beskrivelse av menneskerettighetenes opphav, innhold og funksjon. "Menneskerettigheter" er ikke et enhetlig begrep, og selv rundt sentrale aspekter eksisterer det store meningsforskjeller. Dette innebærer at kapittelet dels blir en historisk gjennomgang av den teoretiske utviklingen på menneskerettsfeltet, og dels en beskrivelse av sentrale konfliktlinjer. Den historiske gjennomgangen er i stor grad basert på kilder fra FN-organisasjonen. I forhold til beskrivelsene av motstridende oppfatninger om aspekter ved menneskerettsbegrepet, var det et sentralt mål å basere denne på flere ulike kilder for å kunne

³¹ Venstres vev a

³² Venstres vev b

gi et nyansert og bredt bilde av debatten. Sentrale bidrag er derfor hentet fra blant andre Fields,³³ Donnelly,³⁴ Ignatieff³⁵ og Bergem m.fl.³⁶; alle anerkjente bidragsytere på menneskerettsfeltet.

Kapittel 5

Hensikten med kapittel 5 er å gi en detaljert og omfattende beskrivelse av de faktiske strukturelle og juridiske endringene i det amerikanske samfunnet etter 9/11. Dette er informasjon som finnes i offentlig tilgjengelige registre, i form av lovtekster, handlingsplaner og politiske vedtak. Det ble derfor valgt å basere dette kapittelet på en gjennomgang av slike primærkilder.

Redegjørelsen er hovedsaklig basert på informasjon fra hjemmesidene til *Det hvite Hus*, Departementet for innenriks sikkerhet (*US Department of Homeland Security*) og Utenriksdepartementet (*US Department of State*). Dette kildeutvalget er gjort på grunnlag av at sidene inneholder oppdaterte og utfyllende oversikter over administrative, juridiske og strukturelle tiltak. Det ansees ikke å være grunn til å drøfte troverdigheten til den informasjonen som legges ut her, men det kan derimot stilles spørsmål ved hvilken informasjon som *ikke* legges ut. Det er på det rene at det finnes direktiver vedtatt i etterkant av 9/11 som er unntatt offentlighet, og det er derfor mulig at ikke alle detaljer fremkommer på disse sidene. Selv om enkelte detaljer skulle være utelatt, ansees disse nettsidene imidlertid å inneholde tilstrekkelig informasjon til å gi et utfyllende svar på de spørsmål som reises i dette kapittelet. Et annet ankepunkt kan være at slike kilder ikke vil kunne si mye om de praktiske tolkningene av de aktuelle vedtakene, men dette faller også utenfor kapittelets intensjon.

Materialet som er benyttet til å beskrive USAs krig mot terror vil ikke kunne bli noe mer enn et utvalg. Mengden og mangfoldet av utarbeidede handlingsplaner og juridiske og administrative endringer innført i etterkant av 9/11 er så stort, at det ikke lar seg gjøre å sammenfatte dette innenfor rammene av en hovedoppgave. Desto viktigere blir det å være bevisst på hvilke føringer som legges til grunn for utvalget som gjøres. Hensikten med dette kapittelet har vært å gi en beskrivelse som i størst mulig grad gir et bilde av grunntrekkene ved, men også av bredden i og omfanget av, tiltakene som inngår som ledd i krigen mot terror. I forhold til utvalg av handlingsplaner ble dette løst gjennom å fokusere på de mest

³³ Fields, A. Belden 2003

³⁴ Donnelly, Jack 2003

³⁵ Ignatieff, Michael 2003

³⁶ Bergem, K. m.fl. 2002

generelle (i betydningen ikke saksspesifikke) og omfattende handlingsplanene. To sentrale planer i denne fremstillingen er *The National Strategy for Homeland Security*³⁷ og *The National Strategy for Combating Terrorism*,³⁸ som sammen med *The National Security Strategy of the United States of America*³⁹ danner presedens over alle andre nasjonale strategier, programmer og planer på området. De ansees ut fra dette å utgjøre kjernen i det planbaserte antiterrorinitiativet. Noen av de samme betraktningene ligger til grunn for utvalget av administrative endringer. De beskrevne endringene omfatter blant annet den største omorganiseringen i den føderale regjeringen siden 1940-tallet, og beskrivelsen sikter ellers mot å gi et generelt bilde av hvilke typer administrative tiltak som ble iverksatt.

Utvalget av juridiske endringer er gjort dels ut fra hensyn til hvilke lover som av USAs administrasjon, borger- og menneskerettsorganisasjoner og andre er utpekt som sentrale, og dels av ut fra hensyn til et ønske om å gi et bredt og utfyllende bilde av tiltak utledet av de beskrevne handlingsplanene. Denne beskrivelsen vil dermed ikke begrenses til forhold som direkte påvirker menneskerettighetenes vilkår, men snarere gi et bredt og variert bilde av helheten i tiltakene. Målet er at disse hensynene skal sikre et mest mulig objektivt og tegnende bilde av utformingen av krigen mot terror. Et juridisk dokument som er svært sentralt i redegjørelsen, er antiterrorloven *The Patriot Act*.⁴⁰

Med så store informasjonsmengder det her er snakk om, kan det, på tross av de beste intensjoner, oppstå skjevheter i utvalget. Faren er til stede for at noen viktige dokumenter blir oversett, mens betydningen av andre og mindre viktige dokumenter blir overvurdert. Dette er forsøkt unngått gjennom å lese gjennom et stort antall dokumenter, fra amerikanske myndigheter og andre, og så velge ut lovendringer som refereres til som betydningsfulle i andre sentrale dokumenter.

Kapittel 6

I kapittel 6 søkes det redegjort for hvilke derogasjoner og begrensninger fra rettighetene i *FNs internasjonale konvensjon for sivile og politiske rettigheter* som i en krisesituasjon kan sies å være legitime. Dette er en redegjørelse som krever juridiske tolkninger og avgrensninger, og det er i dette kapittelet tatt utgangspunkt i *Den Internasjonale Helsingforsføderasjonens* juridiske tolkninger av konvensjonen i forhold til den aktuelle situasjonen som oppsto i

³⁷ The White House 2002 b

³⁸ The White House 2003 a

³⁹ The White House 2002 a

⁴⁰ U.S. Department of Defense 26.10.01

kjølvannet av terroraksjonen mot USA 11. september. Helsingforsføderasjonen har mange jurister i sin stab, og nyter stor internasjonal anseelse for sitt arbeid. At tolkningen er gjort med utgangspunkt i terrorangrepet mot USA gjør også tolkningene svært presise i forhold til oppgavens problemstilling.

Kapittel 7

I kapittel 7 belyses noen sentrale og umiddelbare konsekvenser utformingen av krigen mot terror har hatt for menneskerettighetenes vilkår i USA. Dette er et forhold som kunne vært belyst gjennom bruk av ulike metoder. Én mulig vinkling ville vært å avdekke menneskerettsutfordringene gjennom en analyse av de dokumenter som danner grunnlaget for beskrivelsene av utformingen av krigen mot terror (kapittel 5). Ikke alle konsekvenser følger imidlertid naturlig av de endringer som er vedtatt; noen konsekvenser blir først tydelige når man ser hvordan endringene blir praktisert. På dette området har Bush-administrasjonen vært mer tilbakeholdende med hvilken informasjon de har gått ut med. For å gi en fyldig beskrivelse av problematiske sider ved utformingen av krigen mot terror, er det derfor tatt utgangspunkt i kritiske innvendinger reist av borger- og menneskerettsorganisasjoner.

Det er mange ulike borger- og menneskerettsorganisasjoner som har overvåket utviklingen i USA i etterkant av terrorangrepet 11. september, og det måtte derfor gjøres et utvalg. Data fra tre sentrale og vel ansette organisasjoner danner i all hovedsak kjernen i denne redegjørelsen: *American Civil Liberties Union*, *Amnesty International* og *Den Internasjonale Helsingforsføderasjonen*. Disse har hvert sitt unike utgangspunkt i arbeidet med å sikre at sentrale menneskerettigheter blir ivaretatt, og utvalget vil således kunne gi et bredt og detaljert bilde av ulike sider ved menneskerettssituasjonen. *American Civil Liberties Union* (heretter kalt *ACLU*) er en nonprofitt, tverrpolitisk organisasjon som jobber for å forsvare borgerrettighetenes posisjon i USA. *ACLU* arbeider for å fremme og preservere de rettigheter og friheter alle amerikanske borgere er tilkjent gjennom det eksisterende amerikanske lovverk. De er spesielt opptatt av å overvåke statlige inngrep som bryter med borgernes frihet. Etter 11. september har organisasjonen i stor grad konsentrert seg om konsekvenser av de juridiske endringer som åpner for økt overvåking av amerikanske borgere. *Amnesty International* (heretter kalt *Amnesty*) er den største NGO (non governmental organisation) på menneskerettsområdet. Organisasjonen jobber for at alle mennesker skal omfattes av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter slik de er beskrevet i *FNs Internasjonale Menneskerettserklæring*. I sin overvåkning av USA i kjølvannet av 9/11 har

Amnesty hatt et litt annet hovedfokus enn *ACLU*; de har i større grad vært opptatt av forhold som har med fengsling, varetekt, tortur, rettssikkerhet og diskriminering å gjøre. *Den Internasjonale Helsingforsføderasjonen for menneskerettigheter* (heretter kalt *Helsingforsføderasjonen* eller *IHF*)⁴¹ er en formalisering av arbeidet til ikke-statlige, upolitiske Helsingforskomiteer som undersøker og rapporterer hvorvidt myndighetene i eget land handler i tråd med inngåtte OSSE-avtaler om å respektere innbyggernes sivile og politiske rettigheter. Organisasjonen har således et interesseområde som til dels er sammenfallende med *Amnestys*, men den er også opptatt av å se menneskerettsbruddene i lys av arbeidet med å fremme sikkerhet og fred.

Hvor pålitelig er så den informasjonen som kommer fra disse organisasjonene? Enkelte av de innsigelsene som gjengis i dette kapittelet omhandler direkte konsekvenser av de juridiske og strukturelle endringene som er innført. Dette er prinsipielle innsigelser på bekreftbare forhold. Dette gjelder for eksempel den økte overvåkingens konsekvenser for borgernes sivile rettigheter, slik det beskrives av *ACLU*. Andre innsigelser dreier seg om mer indirekte konsekvenser; konsekvenser som ikke kan leses direkte ut av tilgjengelige dokumenter, men som først viser seg i hvordan man velger å praktisere endringene. Eksempelvis gjelder dette den utstrakte bruken av forvaring, og den behandling de terrormistenkte fangene underlegges i fengsler og fangeleire. På grunn av de begrensninger Bush-administrasjonen har lagt på innsyn og informasjonsflyt, er det på enkelte områder vanskelig å ha nøyaktige data om slike forhold. Rapportene borger- og menneskerettsorganisasjonene legger frem er derfor først og fremst basert på informasjon de selv har hentet inn. *Amnesty* baserer sin informasjon på besøk i de fengslene de har fått innpass i, på intervju med advokater, fanger, slektninger og tidligere fanger, og på samarbeid med andre organisasjoner som overvåker situasjonen.⁴² *Helsingforsføderasjonen* har basert sin rapport på opplysninger fra sin egen ekspertkomité og eksterne forskerkonsulenter, jusprofessorer, nasjonale Helsingforskomiteer og samarbeid med andre NGO-organisasjoner. I tillegg har de benyttet seg av andre organisasjoner og institusjoner til å sjekke fakta,

⁴¹ IHF oppsto som en konsekvens av etableringen av KSSE. Med Helsingforserklæringen inngikk statsledere fra USA, Canada, Sovjet og de europeiske landene i 1975 en av de første internasjonale avtalene som koblet spørsmål om sikkerhet og fred sammen med respekt for menneskerettighetene. Statenes internasjonale samarbeid ble i 1994 institusjonalisert gjennom danningen av Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa. På bakgrunn av fakta og informasjon blir det utarbeidet rapporter og anbefalinger til tiltak som sendes myndigheter, internasjonale organisasjoner og andre relevante aktører. IHF deltar på møter i OSSE, FN og Europarådet, og er i direkte kontakt med myndighetene i OSSEs deltakerland.

⁴² Amnesty International 2002:3

innhente tilleggsinformasjon og oversette innhentet materiell.⁴³ Organisasjonene som er benyttet som kilder nyter stor internasjonal anseelse som seriøse aktører på menneskerettsfeltet. For ytterligere å sikre at opplysningene som gjengis i dette kapittelet er korrekte, har informasjonen der det er mulig blitt kryssjekket med opplysninger fra andre kilder. Dette omfatter andre menneskerettsorganisasjoner, humanitære organisasjoner, rapporter fra journalister og i enkelte tilfeller også fra amerikanske myndigheter.

De mange organisasjoner som har overvåket situasjonen i USA etter 9/11 har dels hatt svært ulikt fokus, og alle kritiske innspill vil derfor ikke kunne gjengis. Sentrale hensyn i utvalget av materiale har vært å gjengi grunnpilarene i kritikken, og samtidig å beskrive kritiske innspill rettet mot ulike områder innen USAs administrative tiltak, handlingsplaner og juridiske endringer slik de er beskrevet i kapittel 5. Utvalget ble derfor gjort dels med hensyn til hvilke forhold som går igjen i mange ulike rapporter og innlegg (sentrale innvendinger), og dels ut fra hensyn til å få frem bredden i kritikken. Det er som følge av dette benyttet et bredt spekter av kilder, og informasjonen i disse er sammenholdt for å finne fellestrekk og særpreg. Disse to hensynene antas å sikre et representativt bilde av menneskerettskritikken. To sentrale rapporter som er benyttet i denne redegjørelsen er *Helsingforsføderasjonens Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights*⁴⁴ og *Amnestys United States of America – Amnesty International's concerns regarding post September 11 detentions in the USA*.⁴⁵

Kapittel 8

I kapittel 8 reises det spørsmål ved hvilke prinsipielle og langsiktige menneskerettslige utfordringer som kan sies å gjenspeile seg i utformingen av USAs krig mot terror. For å belyse denne problemstillingen er det valgt å se den praktiske utformingen av krigen mot terror i lys av teoretiske bidrag som på ulikt vis belyser ulike oppfatninger omkring aspekter ved de internasjonale menneskerettighetene. De kritiske innspillene er hentet fra den juridiske, den ideologiske og den moraletiske menneskerettsdiskursen.

Drøftingene innen den juridiske diskursen tar utgangspunkt i hvordan USA forholder seg til de internasjonale menneskerettskonvensjonene. Dette forholdet kommer til syne blant annet i form av nasjonens forhold til å ratifisere avtaler, den juridiske rolle konvensjonene tilkjennes og de reservasjoner som gjøres under ratifiseringer. For å belyse disse forholdene, er det valgt å ta utgangspunkt i boka *International Human Rights in a Nutshell*, skrevet av

⁴³ The international Helsinki Federation for Human Rights 2003:4

⁴⁴ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003

Buergenthal m.fl.⁴⁶ Selv om dette verket ikke er skrevet med henblikk på USAs antiterrorinnsats, ansees den likevel å kunne belyse den nevnte problemstilling. Dette er et anerkjent bidrag på det juridiske menneskerettsfeltet, og gjenfinnes på mange pensumlister.

Innen den ideologiske diskursen er det forholdet mellom stat og individ, demokrati og menneskerettigheter som drøftes. Michael Ignatieff har vært en aktiv deltaker i denne debatten, og har skrevet flere bøker om temaet. I dette kapittelet brukes boka *Political Ethics in an Age of Terror* som utgangspunkt for en drøfting av utfordringer innen den ideologiske diskursen.⁴⁷ Denne boka gir en grundig drøfting av ulike syn på demokratiet, og av hvilke konsekvenser de ulike demokratioppfatningene har for synet på enkeltmenneskets rettigheter. I motsetning til Buergenthals bidrag er denne boka skrevet med direkte referanse til terrorangrepet mot USA. Når det gjelder teorier som inneholder kritiske innspill til den moraletiske menneskerettsdiskursen, er det i hovedsak tatt utgangspunkt i Wetlesens redegjørelse for ulike oppfatninger om forståelse av menneskeverd.⁴⁸ Gjennom hans generelle drøftinger illustreres viktige sider ved partikularistiske, universelle, egalitære og hierarkiske oppfatninger omkring tilkjennelse av menneskeverd og menneskerettigheter. Oppfatningene omkring enkeltmenneskets moralske status sees også i lys av moralske normer og moralsk ansvar hos moralske aktører.

Mens utvalget av kildemateriale i foregående kapitler er gjort med utgangspunkt i en målsetning om at beskrivelsene i minst mulig grad skal preges av egen forankring, er utvalget av kritiske innspill presentert i dette kapittelet i større grad påvirket av subjektive utvalgskriterier. Egen forankring vil påvirke hvordan man tolker det materialet som fremlegges i tidligere kapitler, og disse tolkningene vil danne utgangspunkt for hvilke mønstre man ser. Utvalget av kritiske innspill til FNs menneskerettstenkning kunne med sikkerhet vært både større og annerledes. Hensikten er imidlertid ikke å gi en uttømmende presentasjon av samtlige utfordringer, men å vise at kritikken mot antiterrorkrigen retter seg mot ulike aspekter ved menneskerettsbegrepet. To førende hensyn for utvalg av teorier ble ut fra dette bredde og relevans; at teoriene samlet sett gir et bredt bilde av potensielle utfordringer innenfor ulike aspekter ved menneskerettsbegrepet, og at teoriene kan vises å være relevante i forhold til drøftingen av menneskerettighetenes videre vilkår i lys av utformingen av krigen mot terror.

⁴⁵ Amnesty International 2002

⁴⁶ Buergenthal, T. m.fl. 2002

⁴⁷ Ignatieff, Michael 2004

⁴⁸ Wetlesen, Jon 1992 og Wetlesen, Jon 1997

Oppgavetekniske valg – om fotnoter, forkortelser og ordliste

I løpet av skriveprosessen har det blitt foretatt en del oppgavetekniske valg som preger oppgavens utforming. I det følgende vil det redegjøres for noen av disse, herunder bruk av fotnoter, forkortelser og ordliste.

Fotnoter

Referanser og utfyllende kommentarer er i denne oppgaven presentert i form av fotnoter. Dette er et valg gjort av hensyn til leservennlighet. Å gjengi alle referanser i teksten ville gitt et lite oversiktlig inntrykk. Der det er naturlig, og viktig for tolkning av meningsinnholdet, er det imidlertid også referert til kilden i teksten, slik at det tydelig fremkommer hvor opplysningene stammer fra.

Siden mange av referansene er artikler hentet fra Internet, vil det i visse tilfeller ikke være mulig å oppgi sidehenvisninger. Unntak her er større rapporter og artikler som er lagt ut i pdf-format.

Forkortelser

Det er i denne oppgaven brukt en rekke mer eller mindre offisielle forkortelser. Særlig gjelder dette i forhold til navn på handlingsplaner, lover og ulike departement. Slike forkortelser er kun gjort i tilfeller der den gitte enheten er gjenstand for hyppige referanser, og den hele og fulle tittel ansees å være så lang at den forstyrrer tekstflyten. Slike forkortelser introduseres i teksten før de benyttes frittstående, og forkortelser med fullstendig referanseinnhold er også gjengitt i vedlegg I.

Ordliste

Det er i oppgaven benyttet enkelte mer eller mindre vanlige ord og uttrykk fra ulike fagdisipliner. De mest sentrale begrepene er samlet og forklart i en egen ordliste, gjengitt i vedlegg II.

Kapittel 3

Prinsipielle utfordringer for FNs menneskerettstenkning

'Menneskerettigheter' er ikke et enhetlig begrep med et meningsinnhold fastlagt en gang for alle. Begrepet har så vel sosiologiske som moralske, filosofiske, ideologiske, økonomiske og juridiske aspekter. Dette gjør at det innenfor menneskerettsdebatten eksisterer ulike diskurser. De ulike diskursene danner også rammene for ulike kritiske innspill i forhold til menneskerettighetenes rolle og funksjon. I dette kapittelet gis det en kort introduksjon av de kritiske innspillene som i kapittel 8 anvendes for å belyse mulige langsiktige og prinsipielle utfordringer for menneskerettighetenes vilkår i USA. Disse er hentet fra tre sentrale diskurser; henholdsvis den juridiske, den ideologiske og den moraletiske menneskerettsdiskursen. Felles for de kritiske innspillene er at de representerer tilgrunnliggende oppfatninger som på sentrale områder skiller seg fra menneskerettstenkningen slik vi kjenner den fra FN-systemet, og at drøftingene i spennet mellom FN-tenkningen og de kritiske innspillene ansees å kunne bidra til å belyse prinsipielle utfordringer som gjenspeiler seg i USAs utforming av krigen mot terror.

En sentral problemstilling innen den juridiske diskursen er forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt lovverk. Buergenthal m.fl.⁴⁹ er et av bidragene som behandler dette temaet, med særlig fokus på argumentene som i USA er fremmet mot en juridisk forpliktelse til internasjonale menneskerettigheter. Det pekes på tre sentrale argumenter som har vært reist mot en tilslutning til disse konvensjonene: At menneskerettigheter er et nasjonalt anliggende og således ikke kan være gjenstand for internasjonale forhandlinger og avtaler, at konvensjonene vil føderalisere saker som er regulert i statlig lovverk, og at konvensjonene inneholder artikler som er i strid med Grunnloven. Samtlige av disse argumentene er benyttet i kampen for å hindre en ratifisering av menneskerettskonvensjonene, og de gjenfinnes også i USAs reservasjoner i forhold til konvensjonene de har ratifisert. Buergenthal m.fl. belyser hvordan USA gjennom å knytte reservasjoner, forståelser og erklæringer (RUDs) til sine konvensjonsratifiseringer begrenser sine forpliktelser i forhold til innholdet i konvensjonene. Dette gjøres blant annet gjennom å reservere seg mot artikler som er i strid med eller krever endringer i Grunnloven, å vedta forståelser av artikler som ellers kan tolkes videre enn Grunnlovens bestemmelser, og ved en generell erklæring om at de substansielle bestemmelsene i konvensjonen ikke ansees å være selveksekverende. Denne praksisen har

vakt internasjonal kritikk, og det hersker stor uenighet om hvorvidt en slik juridisk praksis er gyldig.

Den ideologiske menneskerettsdiskursen har et litt annet fokus, og tar blant annet for seg spørsmål omkring forholdet mellom stat og individ. Michael Ignatieff⁵⁰ er en av bidragsyterne på dette området. Han drøfter blant annet forholdet mellom den pragmatiske og den moralske demokratioppfatningen, og hvilke føringer disse synene legger på statens rett til å utsette enkeltindivider for brudd på anerkjente menneskerettigheter i den hensikt å bidra til økt sikkerhet for flertallet av befolkningen. Innen den pragmatiske demokratioppfatningen vil demokrati sees på som synonymt med majoritetsstyre, der ivaretagelse av majoritetens interesser blir det sentrale hensyn. Individuelle friheter eksisterer som en sikring av dette hensynet, og kan derfor innskrenkes dersom rettighetene truer sentrale majoritetsinteresser. Kontrasten til disse synspunktene er i følge Ignatieff å finne i den moralske demokratioppfatningen. Her hevdes det at demokratiet er et sett av rettigheter som begrenser samfunnets makt over individene, og at myndighetene derfor ikke kan forsvare handlinger som er utført for å tjene majoritetens interesser dersom de samtidig bryter med friheten og verdigheten til enkeltindividene. I en krisesituasjon vil det kunne oppstå en konflikt mellom disse demokratioppfatningene, der majoritetens sikkerhet vil bli satt opp mot hensynet til individets rettigheter. Uenighetene vil innebære klart divergerende syn på hvilke midler og metoder en stat kan ta i bruk for å ivareta hensynet til flertallets sikkerhet. Vektingen av disse to hensynene er derfor svært avgjørende for menneskerettighetenes videre vilkår.

Denne problemstillingen videreføres i drøftingene i den moraletiske menneskerettsdiskursen. Disse drøftingene er mer abstrakte, og omfatter debatten omkring forståelsen av tilkjennelse og frakjennelse av menneskeverd og menneskerettigheter. Mens det grunnleggende prinsippet for FNs menneskerettigheter er at rettighetene er noe alle har krav på i kraft av å være menneske, vil enkelte hevde at ikke alle mennesker kan sies å være (like) ukrenkelige. I en drøfting av ulike etiske teorier på dette området, skiller Wetlesen⁵¹ mellom teorier som har en universalistisk eller partikulær, og likeledes en egalitær eller hierarkisk, oppfatning av menneskets verdighet. Han drøfter også hvilke forhold det er som legges til grunn for en slik gradering av menneskeverd. Med utgangspunkt i dygdsetikken, vil man kunne argumentere for at et menneskes ”dyd”, eller holdning som disponerer en til å velge handlinger som er i overensstemmelse med en praksis som sikrer det gode liv og samfunnet

⁴⁹ Buergenthal m.fl. 2002

⁵⁰ Ignatieff, Michael 2004

⁵¹ Wetlesen, Jon 1992

som helhet, sees som et relevant kriterium for å gradere menneskeverd. Ut fra en slik tenkning vil mennesker som i større grad enn andre bidrar til å bevare det gode liv ha krav på større verdighet. Nytteetikken vil på sin side hevde at et menneskes verdi avhenger av dets bidrag til fellesnytt. Mennesket tilkjennes kun instrumentell verdi, og kun i den utstrekning det bidrar til å maksimere lyst og minimere smerte for samtlige berørte parter totalt sett. Begge teoriene innebærer således en gradering av menneskeverd, og bryter med dette mot de underliggende prinsippene i FNs menneskerettstenkning om at menneskeverd og menneskerettigheter er en individuell, universalistisk og egalitær verdi.

Kapittel 4

Menneskerettigheter – om opphav, innhold og funksjon

*Alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet, og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd.*⁵²

Artikkel 1 i *Verdenserklæring om menneskerettighetene* uttrykker mye av essensen i FNs forståelse av begrepet ”menneskerettigheter”. Menneskerettigheter er rettigheter ethvert menneske ansees å ha krav på ene og alene i kraft av å være menneske. De beskriver hva menneskene trenger for å kunne leve et verdig liv, regulerer forholdet mellom individ og stat, og gir individet beskyttelse mot overgrep.⁵³ En nærmere beskrivelse av begrepet vil i det følgende bli gitt gjennom en kort redegjørelse for noen sentrale diskusjoner i forhold til menneskerettighetenes opphav, innhold og funksjon. Hvor kommer ideen om ukrenkelige menneskerettigheter fra? Når fikk menneskerettighetenes universalitet reell betydning? Hvilke prinsipper ligger til grunn for ideen om at alle mennesker har visse ukrenkelige rettigheter, og hvordan begrunnes disse rettighetenes eksistens? Hvordan sikrer verdenssamfunnet seg at de enkelte nasjoner overholder menneskerettighetene de har forpliktet seg til å følge? Og er menneskerettserklæringen et egnet verktøy for å håndtere den moderne terrortrusselen?

Menneskerettighetenes historie

Tanken om at individene har grunnleggende friheter og rettigheter er gammel. Slike ideer finner vi eksempelvis allerede i gammeltestamentlige og buddhistiske tekster, der universell nestekjærlighet og det ikke å la andre mennesker lide er sentrale budskap. Opp gjennom historien har prinsippene hatt vekslende betydning og gjenklang i ulike samfunn, men mange trekker frem stoikernes vektlegging av ”rettferdighet” og romerrikets anerkjennelse av rettigheter til sine samfunnsborgere som viktige milepæler. På samme vis regnes ofte det britiske frihetsbrevet *Magna Carta* (1225), der adelen gis økte rettigheter på bekostning av kongens makt, som en start på prosessen med å utvikle og formalisere de moderne og universelle menneskerettighetene slik vi kjenner dem i dag.⁵⁴ Men selv om vi mange steder kan finne igjen tanken om at menneskene skal tilkjennes visse rettigheter, er det først hos

⁵² Den Norske Helsingforskomité a: artikkel 1

⁵³ FN a

⁵⁴ FN 12.09.03

1600-tallets filosofer vi finner den eksplisitt formulerte ideen om at mennesket hadde *universelle ukrenkelige rettigheter i kraft av å være menneske*.⁵⁵

Filosofenes tekster ble ikke til i et sosialt og politisk vakuum. De skrev alle med utgangspunkt i konkrete konflikter i samtiden, og var klare innspill i den politiske debatten. Hobbes var en av de første som benyttet seg av menneskerettsbegrepet.⁵⁶ Han forfektet ideen om retten til liv som den ene fundamentale menneskerettigheten, og mente at denne retten til fysisk sikkerhet bare kunne sikres gjennom en sterk stat som kunne redde mennesket fra et kaotisk samfunn preget av konflikter mellom ulike institusjoner og trossystemer. Bare ved å underlegge oss en suveren makt, kunne vi oppnå trygghet. Hans etterfølger John Locke videreførte tanken om at enkeltindividet har visse rettigheter i kraft av å være menneske, men utvidet rettighetene fra bare å gjelde retten til liv til også å omfatte retten til frihet og retten til eiendom. Det var imidlertid bare et visst segment av samfunnet, nærmere bestemt den eiendomsbesittende del av befolkningen, han erkjente politiske rettigheter.⁵⁷ Enkelte har også pekt på at hans teorier bærer preg av å være sterkt individualistiske, der hvert menneske sees som ansvarlig for seg selv og uten ansvar for fellesskapet. Et kompromiss mellom individet og kollektivet, mellom retten til eiendom og andre individers rettigheter, ble forsøkt dannet av Rousseau. Menneskets rettigheter ble her knyttet til begrepene likhet og brorskap. Han hevdet at alle menn hadde rett til eiendom, og rett til å delta i det politiske liv. Frihet kunne ikke eksistere uten en viss grad av politisk og økonomisk likhet. Rousseau hevdet videre at ethvert samfunn til enhver tid ville komme frem til den riktige holdningen; at flertallets rasjonelt begrunnede mening alltid ville være den sanne løsning på en sak. Rousseaus teori synes generelt å erstatte menneskerettigheter med borgerrettigheter, og den kollektivistiske ideen om flertallets absolutte vilje er ikke åndsbeslektet med menneskerettsbegrepet. Immanuel Kant lot seg inspirere av Rousseaus begrep om ”den rasjonelt begrunnede felles vilje”, men han koblet dette sammen med ideen om individets frihet og verdighet:

*[Kant] insisted on the autonomy of the will and freedom of each rational human being who was an end in him- or herself. Thus, there was a corollary duty of each person to treat all equally as an end and never just as a means. This intrinsic value of the person was what Kant called “dignity”.*⁵⁸

⁵⁵ Fields, A. Belden 2003:10

⁵⁶ Fields, A. Belden 2003:10

⁵⁷ Lockes teori om en teoretisk samfunnskontrakt mellom de styrende og de styrte ble brukt under frihetsrevolusjonene i Nord-Amerika og Frankrike på slutten av 1700-tallet.

⁵⁸ Fields, A. Belden 2003:20

Vi ser at det er store forskjeller i filosofenes oppfatninger omkring menneskerettsbegrepet, men sammen har de dannet grunnlaget for den moderne tenkningen om menneskerettighetene. Deres tanker om menneskets frihet gjenspeiler seg i samtidens samfunnsutvikling i USA og de vesteuropeiske land:

Den engelske revolusjonen i 1688, den amerikanske uavhengighetskrigen i 1770-årene og den franske revolusjonen i 1789 er historiske tegn på gjennombruddet for tankene om menneskerettigheter.⁵⁹

I kjølvannet av disse omveltningene ble prinsippene også nedfelt i dokumenter som den britiske *Bill of Rights*, Frankrikes *Declaration of the Rights of Man and Citizen* og USAs uavhengighetserklæring, grunnlov og *Bill of Rights*. I innledningen til USAs uavhengighetserklæring finner vi en av de hyppigst siterte formuleringene i menneskerettslig sammenheng:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal; that they are endowed by their creator with certain inalienable rights; that among these are life, liberty and the pursuit of happiness.⁶⁰

I tillegg til disse tre generelle rettighetene anerkjenner erklæringen alle menn, med unntak av slaverne, rettigheter som habeas corpus, ytringsfrihet, religionsfrihet, forsamlingsfrihet m.m. Den franske erklæringen fastslår i prinsippet de samme rettighetene som den amerikanske uavhengighetserklæringen, men er i større grad preget av Rousseaus tankegang. Den slår fast at alle menn, personlig eller gjennom sine representanter, skal ha lik rett til å påvirke og delta i politiske beslutninger, og at loven er uttrykk for den felles viljen. Dette blir dermed et mer demokratisk dokument enn uavhengighetserklæringen, som i større grad er inspirert av Locke. En annen ulikhet er at det her også trekkes inn et element av økonomiske rettigheter, i det at det klart fremgår at skatter skal innkreves etter inntekt.

Det er imidlertid ikke bare de enkelte rettighetenes sosiale, politiske og økonomiske betydning som gjør disse erklæringene så betydningsfulle for menneskerettighetenes utvikling. Med uavhengighetserklæringen ble det for første gang erkjent rettigheter til andre enn nasjonens egne borgere. Det samme prinsippet om universelle rettigheter finner vi i den franske deklarasjonen:

The application of basic rights to 'all men' rather than just all citizens of the particular country was a large step forward in the struggle for human rights. The French Declaration of the Rights of Man and Citizen (...) significantly specifies in its title that this is not just for French citizens, but for everyone. Thus, the French and the American Documents, seek to rise

⁵⁹ Nord, Erik 15.10.90

⁶⁰ The White House a

*to the level of generality of the contract theorists, to speak to the world at large, at the same time that they guarantee rights to their own citizens.*⁶¹

Selv om prinsippet om universalitet ble poengtert i erklæringene, gjaldt rettighetene på langt nær for alle. Mens den amerikanske menneskerettserklæringen omfattet alle hvite amerikanske menn, omfattet den franske deklarasjonen alle menn. Men de nedfelte prinsippene ble styrende for den videre samfunnsutviklingen, og utover 18- og 1900-tallet så man i mange land en utvikling der stadig flere grupper av mennesker ble omfattet av menneskerettsbegrepet og stadig flere rettigheter ble anerkjent. Det vedtatte prinsippet om en grenseoverskridende universalitet hadde imidlertid liten praktisk betydning på denne tiden.

Internasjonale menneskerettigheter

Ideen om at mennesket har visse ukrenkelige rettigheter har påvirket samfunnsdebatten og utformingen av nasjonal politikk i mange land i århundrer, men i de fleste land har det vært store historiske svingninger i forhold til den praktiske overholdelsen av disse. For inntil få år siden var ikke dette en sak det internasjonale samfunn hadde noen retningslinjer for å hankses med. Først i kjølvannet av de massive menneskerettsbruddene man var vitne til under andre verdenskrig startet for alvor den internasjonale debatten om hvordan verdenssamfunnet kunne hindre lignende tilfeller av overgrep, undertrykkelse og nedverdiggelse av mennesker fra å utspille seg. Med dette utgangspunktet begynte den nyetablerte FN-organisasjonen sitt arbeid for å bidra til å sikre enkeltindividets rettigheter internasjonal anerkjennelse og sterkere beskyttelse, og etter knappe to år med hardt arbeid og mange kompromisser⁶² vedtok Generalforsamlingen 10. desember 1948 *Verdenserklæringen om menneskerettighetene*.

Denne erklæringen markerer en milepæl i arbeidet med å definere enkeltindividets ukrenkelige rettigheter, og dermed også forholdet mellom staten og den enkelte borger. Med dette hadde verdenssamfunnet fått sitt første felles menneskerettsdokument, med felles moralske retningslinjer for individets rettigheter og statenes forpliktelser:

⁶¹ Fields, A. Belden 2003:23

⁶² Det var til dels store uenigheter i forhold til hvilke rettigheter som skulle tas med i erklæringen. Særlig store var uenighetene omkring hvorvidt sosiale og økonomiske rettigheter hørte hjemme i et slikt dokument, blant annet fordi mange nasjoner anså dette for å være en politisk sak, og dessuten fordi det å sikre slike rettigheter er avhengige av staters finansielle situasjon.

*For the first time, individuals - regardless of race, creed, gender, age, or any other status - were granted rights that they could use to challenge unjust state law or oppressive customary practice.*⁶³

Verdenserklæringen er ikke et juridisk bindende dokument, men ved å støtte vedtaket av erklæringen signaliserte medlemsstatene støtte til erklæringen som moralsk retningslinje. I ettertid er også prinsippene fra erklæringen fulgt opp i form av *Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* og *Den internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*.⁶⁴ Disse og andre konvensjoner er bindende for stater som velger å ratifisere dem, og med dette ble beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter for første gang i historien sikret gjennom internasjonale konvensjoner.⁶⁵

Konvensjonene er langt mer detaljerte enn verdenserklæringen, og inneholder et bredt spekter av rettigheter. Gjennom utarbeidelsen av menneskerettskonvensjonene har man søkt å etablere et minste felles multiplum av nasjonenes syn på hva en stat plikter å gjøre for alle sine innbyggere, og også hva den plikter å unnlate å gjøre. Konvensjonen for politiske og sivile rettigheter inneholder de historiske menneskerettighetene, som retten til liv, til beskyttelse mot tortur og ulike former for diskriminering, til personlig frihet, sikkerhet og beskyttelse mot vilkårlige arrestasjoner, rett til human behandling og en rettferdig rettssak, til frihet fra vilkårlige inngrep i privat- eller familieliv, til ytrings-, forsamlings- og religionsfrihet, rett til nasjonalitet og fri bevegelse på territorier der man oppholder seg lovlig og rett til selvbestemmelse. Konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter omhandler rettigheter til sosiale og økonomiske goder, som blant annet retten til mat og helsepleie, til utdanning, arbeid, hvile og fritid, til å ta del i det kulturelle liv, og til sosial trygghet og tilfredsstillende levestandard. Denne todelingen gjenspeiler et todelt syn på menneskerettighetene, som gjerne beskrives som striden mellom individuelle og kollektive rettigheter.⁶⁶ På tross av slike uenigheter lyktes det medlemslandene å enes om innholdet både i erklæringen og i konvensjonene, med rettigheter både av mer og mindre kontroversiell art.

⁶³ Ignatieff, Michael 2003:5

⁶⁴ Begge konvensjonene ble vedtatt i 1966, men trådte ikke i kraft før 1976 da tilstrekkelig mange land (minimum 35) hadde sluttet seg til.

⁶⁵ I ettertid har FNs generalforsamling vedtatt flere menneskerettskonvensjoner på ulike områder. Blant annet er det utarbeidet egne konvensjoner om barns rettigheter, om urbefolkningers rettigheter, om avskaffelse av diskriminering av kvinner og diskriminering på grunnlag av rase, om funksjonshemmedes rettigheter m.m.

⁶⁶ FN 12.09.2003

Tilgrunnliggende menneskesyn og begrunnelse

Det mest revolusjonerende elementet i menneskerettserklæringen finner vi imidlertid ikke blant de ulike rettighetene som gjengis i de enkelte menneskerettsartiklene, men i det tilgrunnliggende prinsippet om at hvert enkelt menneske har krav på visse rettigheter ene og alene i kraft av å være menneske. Ethvert individ, uansett indre og ytre forskjeller, anerkjennes i menneskerettserklæringen denne ukrenkelige verdigheten. Dette innebærer at menneskerettighetene er *universelle* i den forstand at de gjelder for samtlige mennesker i verden, *like for alle* i den forstand at alle har de samme rettighetene, og *umistelige* i den forstand at man aldri slutter å være menneskelig – uansett hvordan man handler eller blir behandlet.⁶⁷ Alle mennesker hevdes å ha samme moralske verdi, og enkeltmennesket ansees å være den grunnleggende moralske enheten.⁶⁸ Det finnes derfor ingen unnskyldning for inhuman behandling av mennesker for å oppnå kollektive goder; et menneske kan aldri brukes som middel for å nå et høyere mål.

De færreste innrømmer i dag uenighet i prinsippene for menneskerettserklæringen. Det er imidlertid stor grad av uenighet i begrunnelsene for hvorfor mennesket har slike ukrenkelige rettigheter. Stoikerne hevdet at det fantes moralske og juridiske normer som er felles for alle mennesker, uavhengig av tid og sted.⁶⁹ Disse naturlige lovene ble ansett å ha allmenn gyldighet fordi alle mennesker er utstyrt med den samme fornuft.⁷⁰ Andre hevder at en overbevisning om menneskelige rettigheter krever et religiøst verdensbilde, der mennesket sees som Guds skapning og derfor som ukrenkelig.⁷¹ Noen argumenterer også for at slike rettigheter kan forankres i sekulære forhold som en teoretisk samfunnskontrakt, grunnleggende materielle og åndelige behov hos mennesket, menneskets frihet, likhet eller muligheter til reflekterte handlingsvalg. Atter andre forstår menneskerettighetene ut fra menneskets verdighet, et begrep som også går igjen mange steder i den internasjonale menneskerettserklæringen. Tanken om universelle menneskerettigheter kan da sees som utledet av en grunnleggende målsetning om at mennesket skal kunne leve et verdig liv, og realisere det menneskelige potensialet.⁷² I følge dette synet handler det mindre om hva mennesket er, enn om hva det kan bli:

⁶⁷ Donnelly, Jack 2003:10

⁶⁸ Beetham, David 1995:25

⁶⁹ Denne filosofiske retningen kalles "naturrettstenkningen".

⁷⁰ Bergem, K. m.fl. 2002:32

⁷¹ Dette kan kalles en religiøs naturrett.

⁷² Donnelly, Jack 2003:15

Human rights are 'needed' not for life but for a life in dignity. (...) The Universal Declaration, like any other list of human rights, specifies minimum conditions for a dignified life, a life worthy of a human being. (...) they demand, as rights, the social changes required to realize the underlying moral vision of human nature. Human rights are at once a utopian ideal and a realistic practice for implementing that ideal. They say, in effect, 'Treat a person like a human being and you'll get a human being'. But they also say 'Here's how you treat someone like a human being'.⁷³

Mange hevder også at det ikke er relevant å enes om en bestemt opprinnelse. Konsensus om prinsippene er et tilstrekkelig grunnlag, og gjør rettighetene selvberettigende. Ut fra en slik forståelse kan enhver velge sine egne begrunnelser for menneskerettighetene, noe som av mange fremheves som en styrke. Amy Gutman sier det slik:

A human rights regime is a political instrument, and as such it should have foundations that suit its purpose. When international groups publicly respect a plurality of grounds, rather than insisting on only one or no ground, human rights are publicly defended for a plurality of reasons as a recognized part of what it means for a pluralistic world to support an international human rights regime. (...) Having the right foundational faith should not be treated as more important than treating the individuals decently by actually honouring their rights.⁷⁴

Internasjonale konvensjoner, nasjonal implementering

Menneskerettighetene kan sees som et sett moralske verdier, men i motsetning til abstrakte verdier gir menneskerettighetene også klare føringer for sosial (og særlig statlig) praksis og dermed for realisering av de beskrevne verdiene. Menneskerettighetene gir føringer for handling; for å strebe etter et samfunn der menneskene faktisk har de rettighetene som er internasjonalt anerkjent. Menneskerettighetene er imidlertid ikke juridisk bindende før en nasjon har ratifisert den aktuelle konvensjonen den gitte rettigheten er beskrevet i. Mange land har etter hvert valgt å ta opp intensjonen i mange av rettighetene i sitt nasjonale lovverk.⁷⁵ Men det at menneskerettighetene i utgangspunktet ikke er juridisk bindende, gjør dem ikke mindre betydningsfulle:

Legal rights ground legal claims to protect already established legal entitlements. Human rights ground moral claims to strengthen or add to existing legal entitlements. That does not

⁷³ Donnelly, Jack 2003:15

⁷⁴ Gutman, Amy 2001:xxiii

⁷⁵ Eksempel: De europeiske landene som søker medlemskap i EU anerkjenner samtidig at de må regulere sitt nasjonale lovverk i tråd med menneskerettighetene, og at nasjonale domsavsigelser kan bli overprøvd av Europas Menneskerettsdomstol i Strasbourg.

*make human rights stronger or weaker, just different. They are human (rather than legal) rights. If they did not function differently, there would be no need for them.*⁷⁶

Selv om menneskerettighetene er gjenstand for internasjonal konsensus og sies å angi en felles minstestandard for alle mennesker, ligger ansvaret for implementeringen og overholdelsen på nasjonalt nivå. Hver nasjon har ansvaret for å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene for egne innbyggere og andre mennesker under deres jurisdiksjon.⁷⁷ Menneskerettskonvensjonen er nyskapende i den forstand at det gir medlemslandene rett til å ta opp brudd på menneskerettighetene i andre land enn sitt eget.⁷⁸ Men landene har ingen internasjonalt anerkjent plikt til å gripe inn i andre lands behandling av egne borgere:

*Foreign states have no internationally recognized human rights obligation to protect foreign nationals abroad (...) They are not even at liberty to use more than persuasive means(...) Current norms of state sovereignty still prohibit states from acting coercively abroad against torture and virtually all other violations of human rights.*⁷⁹

Mange har kritisert FNs menneskerettsregime for ikke å ha virkemidler som sikrer at medlemslandene overholder menneskerettighetene. Det er innført ulike prosedyrer for å kontrollere at statene overholder sine forpliktelser. For eksempel skal stater levere rapporter over sin innsats for å bedre beskyttelsen av menneskerettighetene.⁸⁰ Enkeltpersoner som begår alvorlige brudd mot menneskeheten kan i prinsippet anklages, dømmes og straffes for dette av *Den internasjonale straffedomstolen* (heretter kalt ICC),⁸¹ dersom de aktuelle landene selv ikke kan eller vil forfølge saken. Dette er et ledd i utviklingen mot et system for å kunne følge opp brudd på menneskerettighetene.⁸² Domstolens jurisdiksjon gjelder foreløpig kun i saker som angår krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord, og - med mindre sakene henvises fra FNs sikkerhetsråd - kun i saker som angår borgere fra eller i et land som har ratifisert avtalen:

ICC [kan] kun høre saker hvor enten en av partene har ratifisert domstolen, den anklagede er statsborger i et land som har ratifisert domstolen eller dersom den kriminelle handlingen ble utført i et land som har ratifisert domstolen. En stat som ikke har ratifisert domstolen kan også

⁷⁶ Donnelly, Jack 2003:12

⁷⁷ Bergem, K. m.fl. 2002:24

⁷⁸ Det kan bare klages på stater som har ratifisert konvensjonene og anerkjent individuell og mellomstatlig klage.

⁷⁹ Donnelly, Jack 2003:34

⁸⁰ Bergem, K. m.fl. 2002:24

⁸¹ ICC trådte i kraft i juli 2002. Per august 2003 har 91 land ratifisert Roma-statuttene. Kilde: FN 14.08.03

⁸² Bill Clinton har signert avtalen, men USA har så langt unnlatt å ratifisere ICC. Under Bush-administrasjonen har USA slått fast at nasjonen ikke vil la sine borgere bli stilt for denne domstolen.

*bestemme seg for å oppgi sin suverenitet i en sak hvor den kriminelle handlingen er begått på deres jord eller den anklagede er statsborger i landet.*⁸³

Domstolen vil tjene flere hensikter. Den vil være viktig som et pressmiddel for myndighetene til å ta sitt menneskerettsansvar på alvor,⁸⁴ og som en ”preventiv effekt overfor despoter og andre som før har følt seg så godt som immune mot straffeforfølgelse”.⁸⁵

ICC kan ikke følge opp menneskerettsbrudd utført av stater. Hvis stater forbryter seg mot menneskerettighetene, er dette et forhold som styres av folkeretten. Folkeretten er de lover og regler landene har blitt enige om å følge, og består av de internasjonale avtalene stater har bundet seg til å følge.⁸⁶ Dette er et frivillig regelsystem:

*I utgangspunktet er alle stater suverene, og ingen stat har lov å bestemme over en annen. Det finnes ingen domstol eller instans som kan straffe en stat som eventuelt bryter folkeretten, og den er slik sett ikke rettslig bindende. Dermed blir folkerett et slags frivillig regelsystem, der statene sammen lager lovene og reglene og lover å følge dem.*⁸⁷

FN har også få intervensjonsmuligheter, da prinsippet om statssuverenitet står sterkt. FN-pakten gir et klart svar bare i de tilfeller internasjonal fred og sikkerhet er truet. Da gir den FNs sikkerhetsråd myndighet til å vedta de tiltak som er nødvendige – også militære – for å gjenopprette fred og sikkerhet.

FN har således begrensede formelle sanksjonsmuligheter for å sikre at menneskerettighetene overholdes. Høykommissæren for menneskerettigheter og hans stab har også fortsatt mangelfull finansiering og reell støtte fra medlemslandene, og har kun makt til å ”name and shame” stater som velger ikke å overholde menneskerettighetene. Kritikken for brudd på menneskerettighetene vil imidlertid kunne bidra til å gjøre det vanskeligere å sikre internasjonale lån og politisk eller militær hjelp, og det internasjonale fokuset på menneskerettsdokumentene vil sørge for at ingen stater kan stille seg likegyldige til menneskerettighetene.⁸⁸ Selv nasjoner preget av statlig undertrykkelse føler seg forpliktet til retorisk forsvar av menneskerettsinstrumenter, hevder mange:

Trycket från en världsomspännande opinionsbildning har blivit så stort att ingen av de store maktgrupperna kan bortse från det. De ser sig alla tvungna att försöka rättfärdiga sina handlingssätt med hänsyn till det program för mänsklig samlevnad som skisseras i idén om de

⁸³ FN 14.08.03

⁸⁴ Bergem, K. m.fl. 2002:70

⁸⁵ FN 14.08.03

⁸⁶ Folkeretten omfatter blant annet FN-pakten, nedrustningsavtaler, konvensjoner og traktater.

⁸⁷ FN 30.04.03

⁸⁸ Ignatieff, Michael 2001:12

mänskliga rättigheterna. Detta oavsett hur det annars är ställt med dessa maktgruppers ärliga uppsåt och de reella möjligheterna att förvärkliga proklamationerna.⁸⁹

Gamle rettigheter, nye utfordringer

Tre fjerdedeler av verdens nasjoner har inngått internasjonale forpliktelser om å implementere menneskerettighetene gjennom å ratifisere internasjonale menneskerettskonvensjoner, og nesten samtlige andre stater har på annet vis uttrykt anerkjennelse og forpliktelse til innholdet. De rettigheter og retningslinjer som er nedfelt i *FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene* kan sies å være universelle i den forstand at de aller fleste nasjoner offisielt aksepterer dem, om ikke annet som ideelle standarder. Men det at de fleste i dag støtter menneskerettighetenes legitimitet, betyr ikke at menneskerettsbegrepet er uproblematisk. Selv i dag, nærmere 60 år etter at verdenserklæringen så dagens lys, er det til dels store uenigheter blant annet omkring prinsipper som universalitet, legitimitet, gyldighet, omfang og innhold. Spørsmålene og stridstemaene er mange, og noen problemstillinger har blitt svært tydelige i kjølvannet av terrorangrepet 11. september.

Terrorangrepet og den påfølgende krigen mot terror har medført at menneskerettighetene har blitt utsatt for et sterkt press. Terrorisme er et kraftig brudd på menneskerettighetene, og en klar trussel mot nasjonal sikkerhet. FN anerkjenner staters rett og plikt til å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn, men har ved gjentatte anledninger vektlagt at menneskerettsnormer må respekteres selv i slike krisesituasjoner. Samtidig som terrorhandlinger må fordømmes må man også være på vakt mot menneskerettsbrudd i antiterroriltakene, understrekes det. FNs generalsekretær Kofi Annan uttrykker det slik:

Our responses to terrorism, as well as our efforts to thwart it and prevent it, should uphold the human rights that terrorists aim to destroy. Respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are essential tools in the effort to combat terrorism - not privileges to be sacrificed at a time of tension.⁹⁰

Denne intensjonen er også fastslått i resolusjons form:

States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law.⁹¹

⁸⁹ Strzelewicz, Willy 2001:244

⁹⁰ FNs høykommissær for menneskerettigheter

⁹¹ FNs høykommissær for menneskerettigheter: Resolusjon 1456

FN har møtt den nye terrortrusselen med å vedta flere resolusjoner for å sørge for nasjonal implementering av mer effektive antiterroriltak, og for å øke det internasjonale samarbeidet i kampen mot terror.⁹² Organisasjonen opprettet også en egen antiterrorkomité (CTC) for å overvåke de ulike nasjonenes tiltak. Budskapet er at et internasjonalt samarbeid basert på respekt for menneskerettighetene er den beste – og eneste – strategien for å bekjempe terrorisme. Dette er mulig i og med at de internasjonale menneskerettskonvensjonene er utarbeidet slik at de reflekterer en god balanse mellom ivaretagelse av legitime nasjonale sikkerhetshensyn og beskyttelse av enkeltindividenes fundamentale friheter, hevder organisasjonen:

*Human rights law has sought to strike a fair balance between legitimate national security concerns and the protection of fundamental freedoms. It acknowledges that States must address serious and genuine security concerns, such as terrorism. The balance is reflected in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) as well as in regional instruments. Threats to national security may, under very specific conditions, lead to a state of emergency under which certain rights are subject to derogation (suspension). However, certain rights are never subject to derogation. The question of states of emergency and derogation is addressed in article 4 of the ICCPR.*⁹³

På tross av FNs påstander om at menneskerettskonvensjonene er et egnet utgangspunkt for å håndtere terrortruslene, har flere nasjoner - og i særlig grad USA - blitt kritisert for å bryte med anerkjente menneskerettigheter i utformingen av sine antiterroriltak. Det er denne konflikten som danner utgangspunktet for redegjørelsene i de tre påfølgende kapitlene. Hvilke antiterroriltak er det Bush-administrasjonen har fått gjennomslag for å iverksette? Ligger disse tiltakene innenfor eller utenfor de grenser for fravikelser som skisseres i menneskerettskonvensjonene? Og hva er det som gjør USAs antiterroriltak så kontroversielle sett fra et menneskerettsståsted?

⁹² FNs høykommissær for menneskerettigheter: Resolusjon 1373, kapittel VII

⁹³ FNs høykommissær for menneskerettigheter

Kapittel 5

Terrorkrigens utforming

The struggle against international terrorism is different from any other war in our history. We will not triumph solely or even primarily through military might. We must fight terrorist networks, and all those who support their efforts to spread fear around the world, using every instrument of national power - diplomatic, economic, law enforcement, financial, information, intelligence, and military.⁹⁴

Endringene innført som ledd i USAs krig mot terror er omfattende og dyptgripende, og dekker samlet sett et bredt spekter av områder. Det er resultatene av denne innsatsen det her søkes redegjort for. Hvilken form fikk den erklærte krigen mot terror? Hvilke konkrete administrative, strukturelle og juridiske tiltak og virkemidler ble tatt i bruk for å sikre nasjonen mot nye terrorangrep? For å gi et oversiktsbilde av omfanget og essensen av endringene som er gjort, er den følgende redegjørelsen tredelt. Først gis det en kort beskrivelse av planverk utarbeidet for å bekjempe terror og terrororganisasjoner. To sentrale handlingsplaner i så henseende er *The National Strategy for Homeland Security*⁹⁵ og *The National Strategy for Combating Terrorism*.⁹⁶ Deretter gjøres det kort rede for føderale administrative omorganiseringer gjennomført for å sikre nasjonen mot nye terrorangrep. Den største og mest omfattende administrative endringen iverksatt etter 9/11 er opprettelsen av et nytt departement med ansvar for innenriks sikkerhet. Størst vekt vil imidlertid tillegges den tredje og siste delen av kapittelet, som tar for seg endringer i lovverk og reglement. Dette fordi det er disse tiltakene som i størst grad vil kunne ses direkte opp mot den påvirkning krigen mot terror har på folks hverdag. Disse tiltakene er de praktiske konsekvensene av intensjonene i planverket, og muliggjøres dels gjennom de administrative endringene. Implementeringen av *The USA Patriot Act*⁹⁷ er et av tiltakene som innebærer store juridiske konsekvenser, og som derfor vies mye oppmerksomhet i denne sammenheng.

Terrorkrigens utforming - om planverk

I etterkant av 9/11 har det i USA blitt utarbeidet en rekke ulike handlingsplaner for å bekjempe terrorisme. Den overordnede planen for å sikre USAs suverenitet, uavhengighet og

⁹⁴ The White House 2003a:4

⁹⁵ The White House 2002b

⁹⁶ The White House 2003a

⁹⁷ US Department of Defense 26.10.01

sikkerhet, er *The National Security Strategy of the United States of America*⁹⁸ (heretter kalt NSS). Denne planen, som ble fremlagt i september 2002, er ment å danne et grunnleggende rammeverk for å stabilisere og styrke nasjonens sikkerhet gjennom å ta ansvar for å beskytte, preservere og bedre vilkårene for fred og frihet i verden:

*Our Nation's cause has always been larger than our Nation's defense. We fight, as we always fight, for a just peace—a peace that favours liberty. We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.*⁹⁹

NSS tar for seg en rekke ulike tema som omhandler nasjonal sikkerhet. Dette er imidlertid en omfattende og generell plan, og i tillegg til denne er det utarbeidet en rekke gjensidig understøttende planer som søker å gi utdypende og mer detaljerte føringer for innsatsen innen avgrensede temaområder. Blant de mest sentrale planene som omhandler nasjonal sikkerhet er *The National Strategy for Homeland Security*¹⁰⁰ som omhandler innsats for å hindre terrorangrep innen USAs nasjonale grenser, *The National Strategy for Combating Terrorism*¹⁰¹ som beskriver USAs krig mot internasjonal terrorisme, *The National Strategy to combat Weapons of Mass Destruction*¹⁰² som koordinerer innsatsen for å hindre terrorister tilgang til materialer, teknologi og ekspertise til å lage og selge masseødelegglesesvåpen, *The National Strategy to Secure Cyberspace*¹⁰³ som omhandler initiativer for å unngå at informasjonssystemer blir angrepet og forstyrret, *The National Defense Strategy* som omhandler prioriteringer i det mest slagkraftige antiterrorinstrumentet, og *The National Drug Control Strategy* som beskriver USAs brede innsats for å hindre smugling og misbruk av narkotiske stoffer.¹⁰⁴ Disse planene, og en lang rekke andre planer, er del av et større rammeverk. *The National Security Strategy of the United States of America* og *The National Strategy for Homeland Security* (heretter kalt NSHS) danner imidlertid sammen presedens over alle andre nasjonale strategier, programmer og planer på dette området. De danner i kraft av dette også utgangspunktet for videre drøftinger i dette kapittelet.

⁹⁸ The White House 2002a

⁹⁹ The White House 2002a:1

¹⁰⁰ The White House 2002b

¹⁰¹ The White House 2003a

¹⁰² The White House 2002d

¹⁰³ The White House 2003b

¹⁰⁴ Narkotikahandel antas å finansiere mye av den internasjonale terroraktiviteten, og ut fra dette ansees kontroll med narkotikasmugling som et viktig tiltak.

Planverk for nasjonal sikkerhet

The National Strategy for Homeland Security (NSHS), vedtatt i juli 2002, retter seg mot en avgrenset del av trusselbildet; terrorisme innenfor USAs nasjonale grenser. NSHS, som er den første i sitt slag i USA, har et klart fokus på å se kampen mot terrorisme som en felles nasjonal oppgave, og understreker at terrorisme ikke kan bekjempes ene og alene gjennom føderale myndigheters innsats. Planen gir føringer for hvordan det arbeidet føderale, statlige og lokale myndigheter, private organisasjoner og enkeltmennesker gjør kan koordineres og organiseres for best å bekjempe terrorhandlinger:

*The National Strategy for Homeland Security will help prepare our Nation for the work ahead in several ways. It provides direction to the federal government departments and agencies that have a role in homeland security. It suggests steps that state and local governments, private companies and organizations, and individual Americans can take to improve our security, and offers incentives for them to do so. It recommends certain actions to the Congress. In this way, the Strategy provides a framework for the contributions that we all can make to secure our homeland.*¹⁰⁵

Føringene som legges i NSHS krever at mange aktører skal inngå i et tett samarbeid for å sikre nasjonal sikkerhet. Også aktører som ikke tidligere har hatt sikkerhet som en av sine oppgaver, eller ikke tidligere har inngått i samarbeid med hverandre, blir trukket inn i en koordinert og fokusert antiterrorinnsats. Planen legger rammene for hvilke prioriteringer som bør gjøres, hvilke tiltak som bør iverksettes, hvilke ansvarsområder som bør tillegges ulike instanser og hvilke samarbeidsformer som bør initieres. De tre klare målsetningene for samarbeidet er å forhindre terrorangrep innenfor USAs grenser (gjennom økt etterretning, grense- og transportsikkerhet og innenriks terrorbekjempelse), å redusere sårbarheten for terrorangrep (gjennom beskyttelse av infrastruktur og nøkkelverdier og mottiltak mot katastrofe-terrorisme) og å sørge for at konsekvensene av et eventuelt terrorangrep blir så små som mulig (gjennom å utarbeide strategier for å håndtere og svare på nødssituasjoner).¹⁰⁶

NSS og NSHS rører ved mange elementer som er sentrale for problemstillingen i denne oppgaven, og danner utgangspunkt for mange av de tiltak som vil bli beskrevet senere i dette kapittelet. Den planen som er mest spisset i forhold til USAs krig mot terror, er imidlertid den særegne handlingsplanen mot terrorisme; *The National Strategy for Combating Terrorism* (heretter kalt NSCT).¹⁰⁷ Denne handlingsplanen er en utdypning av deler av NSS (*Section III: Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*).

¹⁰⁵ The White House 2002b:1

¹⁰⁶ The White House 2002b:3

Planverk for krigen mot terror

The National Strategy for Combating Terrorism (NSCT) ble vedtatt i februar 2003. Mens NSHS fokuserer på terrorbekjempelse nasjonalt i USA, er NSCT i hovedsak en plan for bekjempelse av terrorisme *før den når USAs grenser*. Planen, kjent som 4D-strategien, beskriver en firefronts krig for å bekjempe terrorisme, og angir ”*Defeat, Deny, Diminish and Defend*” som nasjonens overordnede antiterrorstrategier:

*To stop terrorist attacks (...) we will simultaneously act on four fronts. (...) We will **defeat** terrorist organizations of global reach by attacking their sanctuaries; leadership; command, control, and communications; material support; and finances. (...) We will **deny** further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists (...) We will **diminish** the underlying conditions that terrorists seek to exploit (...) Most importantly, we will **defend** the United States, our citizens, and our interests at home and abroad by both proactively protecting our homeland and extending our defenses.*¹⁰⁸

Defeat: Tiltak for å svekke organisasjonsbyggingen

Tiltakene avledet av denne målsetningen i antiterrorstrategien har som mål å svekke terroristenes muligheter til å drive organisasjonsbygging. Hovedfokus rettes mot globale nettverk, som ansees å utgjøre den største trusselen. I følge planen skal dette målet oppnås gjennom å ta i bruk alle de maktmidler man har til rådighet, det være seg bruk av diplomati, økonomiske virkemidler, informasjonsarbeid, politi- eller militærinnsats, overvåking eller andre maktmidler i inn- og utland.¹⁰⁹ Først og fremst må nettverkene identifiseres, og det må skaffes kjennskap til deres virksomhet, nettverk, infrastruktur og tilgang på våpen og utstyr. Derneft må man komme på innsiden av organisasjonene, lokalisere baser og skaffe kjennskap til konkrete planer, hevdes det. Når dette er gjort, skal amerikanske myndigheter eliminere organisasjonens muligheter til å gjennomføre aksjoner gjennom å angripe baser, arrestere ledernetverket, kutte kommunikasjonsmuligheter og tilgang på finansiell støtte osv. Å knekke globale terrornettverk krever at USA utvider sin innsats for å arrestere, forvare og reise tiltale mot antatte og kjente terrorister, og at de øker ressursene avsatt til militært personell og etterretningstjeneste, slår planen fast.

¹⁰⁷ The White House 2003a

¹⁰⁸ The White House 2003a:13

Deny: Tiltak for å hindre ressurstilgang

Et annet viktig mål som understrekes, er å sørge for at terroristene ikke får tilgang til den støtte, utstyr, våpen, teknologi, økonomisk bistand og frihavner de trenger for å kunne eksistere, trene og utføre sine angrep. Dette krever i følge planen at alle stater slutter å støtte slike organisasjoner, og at de i tillegg innfører strengere juridiske standarder for å hindre terrorangrep.¹¹⁰ Av sentrale tiltak nevnes det å fryse terroristorganisasjonenes midler, å forby støtte til slike organisasjoner, nekte dem frihavner, nekte terrorister bevegelsesfrihet osv. Hver nasjon bærer hovedansvaret for å bekjempe terrorister på eget territorium, og av særlig viktige forhold nevnes i denne sammenheng grensekontroller for å hindre smugling av mennesker, narkotika og masseødeleggende våpen.¹¹¹ Stater som er uvillige til å delta i dette internasjonale arbeidet vil bli forsøkt overtalt, og de stater som aktivt støtter terrorgrupperinger vil bli holdt ansvarlige for sine handlinger. Planen påpeker videre at et godt resultat krever økt internasjonalt samarbeid, både i form av informasjonsutveksling, teknisk bistand og økonomisk støtte til å gjennomføre dette arbeidet.¹¹² USA vil også selv gå inn der de ser det nødvendig:

*While we expect states to fulfil their obligations, we will nevertheless be prepared to interdict terrorist ground, air, maritime, and cyber traffic by positioning forces and assets to deny terrorists access to new recruits, financing, equipment, arms and information.*¹¹³

Diminish: Tiltak for å fjerne grunnlaget for folkelig støtte og frihavner

Den tredje målsetningen går ut på et kollektivt løft for å redusere negative samfunnsforhold som kan utnyttes av terroristene. Dette gjelder både materielle vilkår som fattigdom, deprivasjon og sosial ufrihet, og uløste politiske og regionale disputer. Dette er forhold som terrornettverkene kan bruke til sin fordel; i ustabile land er det enkelt å etablere nettverk og skape støtte i befolkningen, hevdes det i planen.¹¹⁴ Derfor regnes det som essensielt at verdens land går sammen for å bygge opp demokratiet i svake stater, og at det internasjonale fellesskapet går hardt ut mot stater som ikke klart fordømmer terroristiske handlinger av ethvert slag:

Together with the international community, we will wage the war of ideas to make clear that all acts of terrorism are illegitimate, to ensure that the conditions and ideologies that promote

¹⁰⁹ The White House 2003a:15

¹¹⁰ The White House 2003a:18

¹¹¹ The White House 2003a:21

¹¹² The White House 2003a:20

¹¹³ The White House 2003a:21

¹¹⁴ The White House 2003a:22

*terrorism do not find fertile ground in any nation, to diminish the underlying conditions that terrorists seek to exploit in areas most at risk, and to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of terrorism.*¹¹⁵

Defend: Tiltak for å forsvare nasjonens interesser

Den fjerde og siste strategien i antiterrorplanen omfatter tiltak iverksatt for å forsvare ”USAs suverenitet, territorium, verdier, demokratiske prinsipper og nasjonale interesser – hjemme og i utlandet”.¹¹⁶ Planen understreker at angrep er det beste forsvar. Av klare ”angrepsstrategier” nevnes utvikling av bedre varslingsystemer, innskjerpnings i lovverket, styrket etterretningstjeneste, styrket militær innsats i inn- og utland, utvidet innsats for å bedre sikkerheten på nettet og i den virkelige verden, økt sikkerhet i forhold til fysisk og informasjonsbasert infrastruktur,¹¹⁷ bedret beskyttelse av amerikanske borgere i utlandet¹¹⁸ og bedret terrorberedskap og -prosedyrer. Et annet sentralt punkt i denne strategien er opprettelsen av et nytt departement: Departementet for innenriks sikkerhet (*Department of Homeland Security*, heretter kalt *DHS*). Departementets ansvarsområde skulle være å skaffe seg oversikt over og informasjon om all aktivitet, utvikling og hendelser som kan true nasjonens sikkerhet, for å kunne identifisere og ufarliggjøre truslene så tidlig som mulig og sikre oppfølging og koordinering av tiltakene i den nasjonale sikkerhetsplanen (NSS).¹¹⁹

Terrorkrigens utforming – om administrative endringer

Nye organer for å ivareta innenriks sikkerhet

Én måned etter terrorangrepet 11. september ble det vedtatt etablert et nytt styringsorgan kalt *The Office of Homeland Security*.¹²⁰ Dette skulle være et rådgivende organ for presidenten, som kunne bistå i alle saker som omhandlet innenriks sikkerhet. Organet skulle sikre ”utvikling og koordinert implementering av en omfattende nasjonal strategi for å sikre USA fra terrortrusler og terrorangrep”.¹²¹ Målet var å bedre USAs terrorberedskap gjennom en

¹¹⁵ The White House 2003a:23

¹¹⁶ The White House 2003a:24

¹¹⁷ The White House 2003a:26

¹¹⁸ The White House 2003a:27

¹¹⁹ The White House 2003a:25

¹²⁰ Medlemmer i dette organet er presidenten, visepresidenten, finansministeren, forsvarsministeren, justisministeren, helse- og sosialministeren, samferdselsministeren, FBI-sjefen, CIA-sjefen, direktøren for *the Federal Emergency Management Agency* samt ulike rådgivere og stabspersonell. Andre ministere og stabspersonell kan inviteres dersom det synes relevant.

¹²¹ The White House 08.10.01

bedre koordinering av det antiterrorarbeidet som utføres og den antiterrorberedskap som finnes, samt å sikre bedre kommunikasjon og klar ansvarsfordeling mellom ulike instanser på ulike nivå:

*The Office will work with executive departments and agencies, state and local governments, and private entities to ensure the adequacy of the national strategy for detecting, preparing for, preventing, protecting against, responding to, and recovering from terrorist threats or attacks within the United States and will periodically review and coordinate revisions to that strategy as necessary.*¹²²

Organet fikk i oppdrag å utarbeide USAs første nasjonale strategi for innenriks sikkerhet (*The National Strategy for Homeland Security*, NSHS). I tillegg skulle det ta seg av mer praktiske oppgaver, som å foreta prioriteringer av satsningsområder og vurderinger av innsats på ulike felter, gjøre relevant informasjonsinnhenting fra ulike instanser enklere, sikre at ulike instanser har tilstrekkelig teknologisk kunnskap og ressurser for å gjennomføre sine oppgaver, koordinere utviklingen av protokollsystemer og utstyr for å avdekke biologiske og kjemiske trusler, sikre at all relevant informasjon (så langt loven tillater) blir utvekslet mellom ulike instanser og ulike forvaltningsnivå, forberede USA på et eventuelt nytt terrorangrep gjennom å gjennomgå kriseberedskapsplaner, koordinere øvelser, gjennomgå vaksinasjonsplaner og medisinske varelagre, og bidra til å koordinere arbeidet med å hjelpe andre instanser til å forberede seg på eventuelle terrorangrep.¹²³ Organet skulle videre koordinere kreftene for å beskytte viktig infrastruktur og enheter som energiproduksjon, telekommunikasjon, informasjonssystemer, transportnett, knutepunkter, fabrikker med kjernefysisk materiale og lignende fra konsekvenser av terrorhandlinger, og sikre at disse tiltakene er gode nok. Dersom en terrortrussel eller et terrorangrep skulle oppstå, ville det være organets oppgave å bidra til rask gjenoppretting av ødelagte systemer og enheter, herunder alt fra det økonomiske markedet til menneskelige ofre for angrepet. De ville også ha ansvaret for å koordinere all innenriks innsats som respons på et terrorangrep, og ansvar for å lære opp befolkningen om terrortrusler og egnede foranstaltninger og reaksjoner.

For å koordinere alle føderale, delstatsbegrensede og lokale sikkerhetstiltak, opprettet man 29. oktober *Homeland Security Council*.¹²⁴

¹²² The White House 08.10.01

¹²³ The White House 08.10.01

¹²⁴ Medlemmene i dette organet er foruten rådets egen leder presidenten, visepresidenten, ministeren for innenriks sikkerhet (etter opprettelsen i 2003), justisministeren, finansministeren, forsvarsministeren, samferdselsministeren, helse- og sosialministeren, direktøren for *the Federal Emergency Management Agency*, lederne for CIA og FBI og andre som utpekes eller inviteres av presidenten.

*The Homeland Security Council (HSC) shall ensure coordination of all homeland security-related activities among executive departments and agencies and promote the effective development and implementation of all homeland security policies.*¹²⁵

Rådet ble organisert i 11 ulike koordineringskomiteer, med ansvar for å utvikle og implementere retningslinjer for nasjonal sikkerhet i departementene og andre føderale organer, og sørge for å koordinere disse retningslinjene med delstater og lokale styresmakter. Hver av komiteene hadde sine spesifikke ansvarsområder, som omfattet alt fra overvåkning og etterretning til masseødeleggelsesvåpen, forskning og utvikling og offentlige anliggender.

Etter lang debatt ble det i november 2002 politisk enighet om å styrke arbeidet for å trygge USAs nasjonale sikkerhet ytterligere gjennom å etablere et eget departement med innenriks sikkerhet som høyeste mål. Departementets organisering og ansvarsområde ble definert i *Homeland Security Act of 2002*,¹²⁶ og i januar 2003 så *The US Department of Homeland Security* dagens lys. Oppgavene som er tillagt det nye departementet omfatter blant annet å forhindre terrorangrep innenfor USAs grenser, redusere nasjonens sårbarhet for terrorangrep, minimere skader og bistå i gjenoppbygging etter terrorangrep i USA, utarbeide kriseplaner for naturlige og menneskeskapte katastrofer samt jobbe for å bekjempe narkotikasmugling og avdekke bånd mellom narkotikasmugling og terrorisme.¹²⁷ Departementet er, i tillegg til driftsenheten, inndelt i fire hovedavdelinger med ansvar henholdsvis for grense- og transportsikkerhet, kriseberedskap, vitenskap og teknologi samt informasjonsanalyse og beskyttelse av infrastruktur.¹²⁸ Departementet har overtatt ansvarsområder fra flere andre departementer og organer,¹²⁹ og forener 22 eksisterende føderale enheter. Blant annet er kystvakten, Secret Service og immigrasjonsmyndighetene (*U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS*) lagt inn under det nye departementet. Med en slik omorganisering ønsket man å sørge for at beskyttelsen av nasjonens sikkerhet fikk en mer varig løsning, og samtidig å utnytte effekten av å samle ekspertise fra ulike felt i en felles enhet. Bush uttrykte det slik i sin presentasjon av det nye departementet:

I believe it's important we must create a Department of Homeland Security to prepare America for the permanent duty -- for the permanent duty -- of defending the homeland. (...) The Department of Homeland Security will have four primary tasks. It will control our borders, and prevent terrorists and weapons from entering our country. (...) Secondly, the new department will work with our incredibly brave and dedicated first responders (...). We need to be able to respond quickly and effectively to emergencies. We need good cooperation

¹²⁵ The White House 29.10.01a

¹²⁶ The White House 2002c

¹²⁷ The White House 2002c:8

¹²⁸ For en fullstendig oversikt, se organisasjonskart publisert på DHS hjemmesider.

¹²⁹ Blant annet har departementet fått overført ansvarsområder fra Innenriksdepartementet, CIA, FBI, Energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet.

*between the federal government, the state governments, and the local governments. We bring the best scientists together to develop technologies that will detect biological, chemical and nuclear weapons, and to discover drugs and treatments to protect our citizens. We need to harness the great genius of the American people to make sure that it's focused on the true threat of the 21st century. And for the first time, this new department will merge under one roof the capability to identify and assess threats to the homeland, to map those threats against vulnerabilities, and then to act to secure America. The Department of Homeland Security will draw on the knowledge and experience of every sector in America. We'll work in a collaborative way with the people who care about America, and that's the American leadership and the American people, at all levels of government.*¹³⁰

Denne omorganiseringen, gjennomført for å møte de nye utfordringene som følger med det 21. århundres terrortrussel, er den største omorganiseringen av de føderale myndighetene siden 1940-tallet.¹³¹

Omorganisering av etterretnings- og overvåkingsorganer

Opprettelsen av et nytt departement er den mest omfattende, om enn bare en av mange, administrative omorganiseringer gjennomført som ledd i kampen mot internasjonal terrorisme. Et annet sentralt tiltak er opprettelsen av *the Terrorist Threat Integration Center* (TTIC) - et senter for å analysere og sammenholde all informasjon som har med terrortrusler å gjøre. Senteret er et samarbeid mellom CIA, FBI, Forsvarsdepartementet, Departementet for innenriks sikkerhet, Innenriksdepartementet og Justisdepartementet. Samarbeidet mellom ulike instanser som jobber med antiterrorarbeid er ytterligere blitt styrket ved at FBI og CIAs antiterroravdelinger har blitt samlokalisert med TTIC, og det er inngått forpliktende avtaler mellom ulike departement og overvåkings-/etterretningsorganer om gjensidig utveksling av all informasjon relatert til terrorvirksomhet.¹³² Det er også etablert en rekke andre ulike arbeidsgrupper og komiteer som på ulike plan skal bidra til å sikre USA mot terrorangrep i tiden som kommer.

Tiltak for økt samarbeid kompletteres av tiltak for økt innsats innenfor hver enkelt enhet i form av økt bemanning og interne omorganiseringer. CIAs antiterroravdeling, som jobber med å analysere terrortrusselen mot USA, har i etterkant av terrorangrepet fått firedoblet sin stab. FBI har også gjennomgått reformer for å effektivisere og profesjonalisere sitt antiterrorarbeid. Justisministeren har blant annet valgt å omgjøre FBI til et organ som først og fremst er dedikert til å forhindre terrorangrep mot USA, selv om de fortsatt også skal ha ansvar for andre viktige oppgaver relatert til nasjonal sikkerhet. Videre er det etablert en

¹³⁰ The White House 26.07.02a

¹³¹ The White House 26.07.02b

¹³² Memorandum of Understanding (MOU)

National Joint Terrorism Task Force på hver av FBI's operative underavdelinger. Dette er avdelinger som utelukkende fokuserer på terrorisme.

Terrorkrigens utforming – om juridiske endringer

I etterkant av 9/11 ble det foretatt en rekke tillegg, utvidelser og skjerpelser i lovgivningen. Disse endringene er ulike i både form og innhold. Noen lover er tidsspesifikt avgrensede (solnedgangslovgivning), mens andre går inn som en del av det varige lovverket. Enkelte av tilføyelsene er av symbolsk karakter, der målet på ulikt vis er å minnes og hedre ofrene for terrorangrepet.¹³³ Andre lovendringer har som mål å stabilisere samfunnsforholdene gjennom ulike økonomiske ordninger for enkeltmennesker og næringsliv.¹³⁴ Majoriteten av de juridiske endringene består imidlertid av lover og resolusjoner som omhandler strukturelle, prosessuelle og økonomiske endringer innført for å øke nasjonens sikkerhet. I det følgende er hensikten å gi en beskrivelse av innholdet i disse juridiske endringene innført som tiltak i kampen mot terrorisme, for med dette å danne et bilde av hvordan utviklingen i lovverket har preget USAs krig mot terror.

En av de mest sentrale lovendringene kom med innføringen av den nye antiterrorlovgivningen *The USA Patriot Act*.¹³⁵ Lovsamlingen omfatter blant annet endringer av terrordefinisjoner og utvidelse av terrorlovgivningen, juridiske endringer for å fjerne barrierer i etterforskningsarbeidet, prosedyrer og virkemidler for økt overvåkning, etterretning og grensekontroll, samt tiltak mot hvitvasking av penger. Terrorlovgivningen har også fått viktige bidrag i form av *The Homeland Security Act of 2002* som omhandler opprettelsen av et nytt departement for innenriks sikkerhet og beskrivelser av dettes oppgaver og ansvarsområder,¹³⁶ *the Aviation and Transport Security Act of 2002* som beskriver prosedyrer for innføring av sikringstiltak, planer og beredskap i forhold til transportsektoren,¹³⁷ *the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* som omhandler tiltak for å bedre sikringen mot biologiske våpen samt forbedring av beredskap ved et eventuelt angrep, *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002* som

¹³³ Eksempel: *H.J.Res.71: Designating September 11 as Patriot Day*.

¹³⁴ For eksempel er det på mikroplan innført økonomiske støtteordninger til mennesker og bedrifter som direkte eller indirekte har lidd menneskelige eller økonomiske tap som følge av angrepet (som for eksempel HR2884, HR2882, HR2926, HR3968 og S1793), mens det på makroplan er innført støtteordninger for å bidra til økt næringsaktivitet i etterkant av angrepet (som for eksempel S1372).

¹³⁵ *HR3162: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*.

¹³⁶ The White House 2002c

omfatter tiltak for å sikre at ikke uønsket last og uønskede personer kommer inn i landet,¹³⁸ og *the Maritime Transportation Security Act of 2002* som omhandler terrortryggingstiltak for havner og skipslast.

Alle disse lovene innebærer omfattende endringer. De utgjør likevel ikke en uttømmende oversikt over hvilke endringer og justeringer som er innført, og flere av lovene omhandler også ulike sider ved samme tema. For å gi en mest mulig oversiktlig presentasjon vil endringene derfor presenteres med utgangspunkt i temaområder, og ikke i de enkelte lovene. For å gi et bredest mulig bilde er det i presentasjonen tatt med sentrale endringer utledet både fra planverk for terrorbekjempelse nasjonalt i USA, og planverk for bekjempelse av terrorisme før den når USAs grenser.

Strengere terrorlover

Et gjennomgående trekk i lovendringene er en innskjerping av straffbare forhold og strafferammer i forbindelse med terroristisk virksomhet. Med kapittel VIII i *the Patriot Act* er det blant annet gjort endringer i terrorrelaterte definisjoner. Nedenfor gjengis den nye definisjonen på "terroraktivitet":

*As used in this chapter, the term 'engage in terrorist activity' means, in an individual capacity or as a member of an organization- i) to commit or to incite to commit, under circumstances indicating an intention to cause death of serious bodily injury, a terrorist activity; ii) to prepare or plan a terrorist activity; iii) to gather information on potential targets for terrorist activity; iv) to solicit funds or other things of value for a terrorist activity (...) [or a terrorist organization]; v) to solicit any individual to engage in conduct otherwise described in this clause; for membership in a terrorist organization (...)[with an exception for lack of knowledge]or; to commit an act that the actor knows, or reasonably should know, affords material support, including a safe house, transportation, communications, funds, transfer of other funds or other material financial benefit, false documentation or identification, weapons, explosives or training for the commission of a terrorist activity; to an individual who the actor knows or reasonably should know has committed or plans to commit a terrorist activity; or to a terrorist organization (...)*¹³⁹

Også definisjonen på 'terrorisme' er utvidet og konkretisert:

*The term 'domestic terrorism' means activities that intend to (...) intimidate or coerce a civilian population, to influence the policy of a government by intimidation or coercion, to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping (...)*¹⁴⁰

Med disse definisjonene blir langt flere handlinger enn tilfellet var med det tidligere lovverket definert som terroraktivitet og terrorisme. Lovverket gir også detaljerte definisjoner

¹³⁷ The White House 19.11.01

¹³⁸ The White House 14.05.02

¹³⁹ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec 411

av enkelte sentrale terrorhandlinger med nøyaktige beskrivelser av hvilke typer handlinger som omfattes av det nye lovverket. Dette gjelder blant annet forhold som hvitvasking av penger, det å skjule eller gi støtte til en terrorist eller en terrororganisasjon, og angrep mot offentlige transportmidler.¹⁴¹ Rammene for hva som sees på som terrorisme blir med dette markant utvidet.

Loven øker samtidig strafferammene for alle terrorhandlinger. For de mest alvorlige lovbruddene endres strafferammene til "any term of years or for life". Etter en eventuell løslatelse kan terrordømte idømmes livsvarig tilsyn.¹⁴² Strafferammene økes også for kriminelle handlinger det ansees å være sannsynlig at terrorister vil begå. Blant annet økes strafferammene for brudd på lovverk om biologiske våpen, forfalskninger, nettkriminalitet, ulike typer økonomisk kriminalitet og det å yte støtte til grupper som regnes som terrororganisasjoner. Dette er handlinger som knyttes opp til terroristisk aktivitet, og økte straffer for slike lovbrudd blir således en del av kampen mot terror.

Mer effektive overvåknings- og etterforskningsmetoder

Innstrammingene i lovverket følges opp av en utvidelse av virkemidler og metoder for å avsløre terrorplaner og terrorhandlinger. Noe av hensikten med *the Patriot Act* var å gjøre det enklere å drive effektiv overvåknings- og etterretningsvirksomhet slik at man kan forhindre nye angrep; dels ved å innføre nye virkemidler, dels ved å endre på forhold som setter juridiske barrierer for arbeidet.

Kapittel II¹⁴³ tar for seg bruken av overvåkning, som beskrives å være et essensielt verktøy for å følge med og hindre terroristene i å fullføre sine planer. Loven gir blant annet FBI og politiet utvidete fullmakter til å foreta hemmelige ransaker av terrormistenktes hjem og arbeidsplasser, til telefonavlytting, til overvåking av Internett-bruk og av kommunikasjon via e-post i den hensikt å skaffe til veie bevis for straffbare forhold knyttet til terrorisme eller kjemiske våpen.¹⁴⁴ Dette er et virkemiddel som også har vært tilgjengelig tidligere, men kun som en siste mulighet i alvorlige straffesaker og kun etter rettslig kjennelse. Med den nye loven blir slik overvåking enklere å initiere. Kravene til bevis for å få en slik kjennelse er redusert, og fullmaktene gjelder med den nye loven i hele USA uavhengig

¹⁴⁰ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec 802

¹⁴¹ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, title III og VIII

¹⁴² U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec 812

¹⁴³ U.S. Department of Defense 26.10.01: *Title II: Enhanced Surveillance Procedures*

av delstatsgrenser og rettsdistrikter. Hensikten med denne ordningen er å unngå forsinkelser i etterforskningen.

Det åpnes også for at etterforskere kan få tilgang til informasjonsregistre holdt av private/kommersielle aktører:

*A provider of electronic communication service or remote computing service shall disclose a record or other information pertaining to a subscriber or to a customer of such service (...) to a governmental entity.*¹⁴⁵

Med dette åpnes det for at en tredjepart er juridisk forpliktet til å utlevere informasjon dersom myndighetene mener slike opplysninger kan være til nytte i terroretterforskningen. En tilleggsparagraf gjør at den mistenkte ikke har krav på umiddelbar kjennskap til slik informasjonsinnhenting, overvåking og ransakninger, dersom slikt kjennskap antas å kunne påvirke etterforskningen negativt.¹⁴⁶ Av andre nye etterforskningsmetoder den nye loven åpner for, kan nevnes at det åpnes for bruk av dusørutbetaling for bistand i terrorsaker, og innhenting av DNA-analyser fra terrorister og andre voldelige kriminelle fanger.¹⁴⁷ Det er også initiert en historisk satsning på ny teknologi for å bidra i etterforskningsarbeidet. Alt dette er tiltak som antas å kunne gi viktig informasjon i etterforskningen, og som dermed kan bidra til å unngå nye terrorhandlinger.

Etterforskningen skal ikke bare effektiviseres gjennom å ta i bruk nye metoder. Målet er at også selve etterforskningsprosessen kan effektiviseres. Loven åpner i denne sammenheng for økt tilgang til utveksling av etterforskningsopplysninger. Det åpnes blant annet for økt informasjonsutveksling mellom tjenestemenn på ulike nivå som jobber med overvåking og etterforskning, slik at ulike instanser i større grad kan samarbeide om en effektiv innsats mot terrorisme:

*Any investigative or law enforcement officer, or attorney for the Government (...) who has obtained knowledge of the contents of any wire, oral, or electronic communication, or evidence derived there from, may disclose such contents to any other Federal law enforcement, intelligence, protective, immigration, national defense, or national security official to the extent that such contents include foreign intelligence or counterintelligence (...) information (...) to assist the official who is to receive that information in the performance of his official duties.*¹⁴⁸

¹⁴⁴ U.S. Department of Defense 26.10.01: Sec 201. (Lovendringene som omhandler telefonavlytting og elektronisk overvåking ble som et kompromiss vedtatt med en "solnedgangsklausul"; de opphører ved utgangen av 2005 dersom de ikke vedtas på nytt.)

¹⁴⁵ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec. 212

¹⁴⁶ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec. 213

¹⁴⁷ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec 502 og 503

¹⁴⁸ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec 203

Loven fjerner med dette juridiske begrensninger som har vært et hinder for koordinering mellom politi, etterretning og forsvarsmyndighetene, og samarbeidet mellom ulike instanser lettes enda videre med etableringen av de mange samarbeidsorganene beskrevet under 'administrative tiltak'. Samlet sett søker man med de endringene som er gjort i forhold til straffelover og lovgivningen for etterforskning og overvåkning å reflektere de dramatiske endringene som har skjedd innen den teknologiske utviklingen siden forrige revidering.

Utvidet kontroll med grensene

Lovendringene som er innført etter 9/11 viser at grensene er søkt sikret gjennom en rekke ulike tiltak. I sentrum står satsing på å utarbeide klarere restriksjoner for hvem som får adgang til USA, innføring av økt kontroll med de reisende, og økte bevilgninger til personell og utvikling av teknologisk utstyr for å gjennomføre kontrollen.

Med de nye lovendringene legges det klare begrensninger for hvem som skal innvilges visum og innreisetilatelse. Enkelte mennesker nektes visum på grunnlag av at de har utført handlinger som kan knyttes til terrorvirksomhet. *The Patriot Act* gir en klar og utvidet beskrivelse av hvem disse uønskede personene er: Mennesker med "en politisk eller sosial tilknytning til organisasjoner som oppleves å undergrave USAs antiterrorarbeid, med en tilknytning til terrororganisasjoner eller mennesker som gir sin støtte til terroraksjoner", skal ikke slippes inn i landet.¹⁴⁹ Mennesker som faller innunder denne kategorien og som allerede befinner seg i landet, skal straks settes i forvaring, sies det. Det blir også vanskeligere for mennesker fra enkelte land å få innvilget visum. Generelt går det frem av *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002* at ingen utenlandske statsborgere fra land som antas å sponse internasjonal terrorisme skal innvilges visum med mindre Innenriksdepartementet, i konsultasjon med justisministeren og andre, avgjør at personene ikke utgjør en trussel mot USAs nasjonale sikkerhet.¹⁵⁰

For å hindre slike uønskede personer innreise til USA, ble det raskt fastslått at det var behov for mer moderne teknologisk utstyr og økt bemanning for å kontrollere reisende på flyplasser og ved grensene på land og langs kysten. I *The Patriot Act* følges dette opp ved at bemanningen ved grensen mot Canada vedtas tredoblet. Dette gjelder både grensevakter, tollere og INS-personell.¹⁵¹ Samtidig gis det klare retningslinjer for økt satsning på teknologisk utstyr. Blant annet er det utviklet et automatisk fingeravtrykk-

¹⁴⁹ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec. 411

¹⁵⁰ The White House 14.05.02 (H.R.3525)

identifiseringssystem som lettere kan verifisere asylsøkere og visumsøkeres riktige identitet, for slik å kunne avvise uønskede personer.¹⁵² I *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002* utvides og utdypes tiltakene for å hindre uønskede personer fra å komme inn i landet. Denne loven innebærer blant annet at det skal utvikles en database for å registrere alle pass, visum og andre inn- og utreisedokumenter fra utenlandske statsborgere, og samkjøre denne med alle sikkerhetsdatabaser (databaser for etterlyste personer, oversikt over kriminalitet og rulleblad osv.) for å avgjøre om personene kan regnes som adgangsberettiget.¹⁵³ I forlengelsen av dette fastslås det at alle visa som utstedes skal være maskinlesbare og umulige å forfalske, og at alle grenseoverganger skal utrustes med utstyr for å foreta biometriske sammenligninger og autentisitetsskontroll av reisedokumenter.¹⁵⁴

I tillegg til generelt økt kontroll med alle reisende, er det innført tilleggskontroll av mennesker som oppfattes å tilhøre en kategori som utgjør en ekstra risiko for den nasjonale sikkerheten. I *The National Security Entry-Exit Registration System* legges det opp til at utenlandske besøkende fra visse land skal gjennomgå en utvidet sikkerhetskontroll:

*Individual visitors will be evaluated as to risk of involvement with terrorist activities, and visitors who fall into elevated categories of national security concern will be subject to additional registration requirements. The INS and the State Department will work together to identify these individuals at or prior to entry. The criteria that are used to identify such visitors will be continually updated to reflect our evolving intelligence on terrorist threats.*¹⁵⁵

Det er også innført mer spesifikke kontrolltiltak tilpasset de ulike måtene å ta seg inn i landet på. For å sikre god kontroll av reisende med fly legges det stor vekt på å kontrollere bakgrunnen til ansatte i sikkerhetskontrollen, og på å sikre at de har fått tilstrekkelig opplæring i rutiner og bruk av utstyr til å kontrollere reisepapirer og gjennomlyse bagasje. Også på flyplassene er det satt inn økt bemanning, blant annet ved å trekke inn Nasjonalgarden som en forsterkning av sikkerhetspersonellet.¹⁵⁶

Kontrollen til sjøs krever implementering av andre typer tiltak og teknologi. Sikkerheten bedres også her ved økt bemanning, blant annet ved at Kystvaktens beredskap trappes betraktelig opp. Ulovlig immigrasjon og narkotikasmugling sjøveien skal bekjempes gjennom nøyaktig informasjonsutveksling, etterretning, overvåkning og rekognosering av alle fartøy, all last og mennesker med ny og moderne teknologi. I tråd med de nye lovene som

¹⁵¹ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec. 402

¹⁵² U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, sec. 405

¹⁵³ U.S. Department of Defense 26.10.01: sec.302

¹⁵⁴ U.S. Department of Defense 26.10.01: sec.303

¹⁵⁵ U.S. Department of State 05.06.02

¹⁵⁶ The White House 27.09.01

omhandler maritim transportsikkerhet har Kystvakten i fellesskap med andre havnemyndigheter blant annet utviklet et avansert system som kan spore alle fartøyer som entrer nasjonens farvann (med en rekkevidde på nærmere 2000 nautiske mil), utviklet ny teknologi for å inspisere innholdet i lastecontainere, og utarbeidet sikkerhetsvurderinger og påpekt mangler ved havner og fartøy.¹⁵⁷

Innstramming av visumreglement

I etterkant av 9/11 ble det innført mange tiltak for å beskytte nasjonen mot at uønskede personer skal slippe inn i landet. Terrorangrepet ble en bevisstgjøring om at enkelte personer reiser til USA for å utføre terrorhandlinger, skaffe midler til illegal terroraktivitet eller for å støtte terroraksjoner i USA eller andre land, påpekte myndighetene.¹⁵⁸ Det ble derfor et sentralt mål å sikre at nasjonen i størst mulig grad skulle sikres mot mennesker som kommer til landet i den hensikt å skade befolkningen. *Homeland Security Council* utarbeidet allerede høsten 2001 et detaljert direktiv kalt *Combating Terrorism Through Immigration Policies*. I direktivet heter det:

*It is the policy of the United States to work aggressively to prevent aliens who engage in or support terrorist activity from entering the United States and to detain, prosecute or deport any such aliens who are within the United States.*¹⁵⁹

På grunnlag av dette direktivet ble det opprettet en 'Foreign Terrorist Tracking Task Force' med to sentrale oppgaver: Å sørge for at personer med tilknytning til terroraktiviteter eller som støtter terroraktiviteter ikke slipper inn i landet, og å lokalisere og arrestere slike personer som allerede befinner seg i landet.¹⁶⁰

Med det nye lovverket ble det ikke bare vanskeligere å få utstedt visum. Det ble også vedtatt innført strengere regler for hvor lenge utenlandske borgere får være i landet på ulike typer visa, og økt kontroll med at de som blir innvilget visum bedriver de aktiviteter de har oppgitt i visumsøknaden. President Bush kommenterte den økte kontrollen av utenlandske statsborgere i USA slik:

We're going to make sure that when somebody comes, we understand their intended purpose and that they fulfill the purpose. (...) We welcome the process that encourages people to come to our country to visit, to study, and to work. What we don't welcome are people who come to hurt the American people. And, so, therefore, we're going to be very diligent with our visas and observant with the behavior of people who come to this country. As an example, if a

¹⁵⁷ The White House 29.04.03

¹⁵⁸ The White House 30.10.01

¹⁵⁹ The White House 30.10.01

¹⁶⁰ The White House 14.05.02, title III

*person applies for a student visa and gets that visa, we want to make sure that person actually goes to school; in other words, if they're using the visas for the intended purpose.*¹⁶¹

Høsten 2001 ble det innført strenge regler for registrering og intervju ved ankomst, og med plikt til jevnlig å melde seg for myndighetene for å redegjøre for bosted og aktiviteter siste periode.¹⁶² Dette systemet ble ved våren 2003 erstattet av et nytt system, kalt US-VISIT (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*). Dette er et grundig system for å kontrollere de besøkendes bakgrunn og for å kontrollere at de er den personen de utgir seg for å være. Ved ankomst til landet blir det foretatt skanning av pekefingerne, og personens utseende blir kontrollert opp mot digitale foto tatt under søknadsintervjuet for å få utstedt et visum. Fingeravtrykkene blir sjekket opp mot databaser over kjente kriminelle og mistenkte terrorister. Den månedlige registreringen faller bort med dette systemet, men det kreves fortsatt at man umiddelbart oppgir enhver endring i bo-, arbeids- og utdanningsforhold. DHS har også utviklet et system for å holde oversikt med utenlandske studenter for å kontrollere at de faktisk registrerer seg og møter opp til undervisningen.¹⁶³ Slik er målet at man både skal ivareta nasjonens sikkerhet og de besøkendes interesser.¹⁶⁴

Sikring av viktig infrastruktur og terrorberedskap

”Sikring av viktig infrastruktur” er av føderale myndigheter definert som ”tiltak for å øke sikkerheten rundt fysiske og nettbaserte systemer og enheter som er essensielle for nasjonens sikkerhet, økonomiske sikkerhet eller folkehelse”.¹⁶⁵ I *the National Strategy for Homeland Security (NSHS)* identifiseres kritiske sektorer for USAs infrastruktur til å være landbruk og mat, vann, folkehelse, kriseberedskap, regjering, forsvarsindustri, informasjons- og telekommunikasjon, energi, transport, bank og finans, fabrikker og lagre med kjemikalier/farlige stoffer og post og shipping.

På dette området er det innført en mengde ulike tiltak. De områdene der endringene i størst grad påvirker folks hverdag, er innen transportsektoren. Sikkerheten om bord i fly har naturlig nok blitt skjerpet. Det er bevilget store summer for ombygging av flyene slik at det skal bli umulig for passasjerer å trenge seg inn i cockpiten, det er vedtatt at det skal være en luftmarskalk om bord i alle fly, det er innført strenge sikringstiltak på flyplassområdene, og det er innført nye sikkerhetsrutiner på flyplassene for å kontrollere både bagasje og

¹⁶¹ The White House 29.10.01b

¹⁶² Som ledd i the *National Security Entry/Exit Registration System (NSEERS)*

¹⁶³ *Student and Exchange Visitor Information System (SEVIS)*

¹⁶⁴ U.S. Department of Homeland Security 2003

¹⁶⁵ The White House 11.09.03

passasjerer.¹⁶⁶ Det er også innført strenge sikkerhetstiltak i og omkring havner, togstasjoner og andre transportknutepunkt.

Det er ikke bare transportmidler og transportknutepunkter som skal beskyttes. Også andre steder der mange mennesker oppholder seg har blitt gjort til gjenstand for nye sikkerhetstiltak. Blant annet har DHS utviklet en *Soft Target Unit* som skal bistå lokale krefter i arbeidet med å redusere faren for angrep mot sportsarrangementer, kjøpesentre, underholdningssentre og andre samlingssteder.¹⁶⁷ Andre enheter i DHS har ansvaret for nettsikkerheten, og den nyopprettede og bredt sammensatte *Cyber Security Division* har blant annet ansvar for å etterforske inntrufne hendelser som truer nettsikkerheten (som virus, nettormer osv), utarbeide gode mottiltak og gi veiledning for å redusere konsekvensene av slike hendelser.¹⁶⁸

DHS har hatt jevnlige møter med representanter for industri og finans for å utarbeide et verktøy for å foreta individuelt tilpassede sårbarhetsanalyser, og for å komme frem til gode planer for hvordan denne typen infrastruktur generelt best kan sikres. Det er også utviklet et opplæringsprogram for sikkerhetsansvarlig personale på kjemiske fabrikker og andre lokale krefter slik at de skal få forståelse for sentrale sårbare elementer, risikoanalyse og beskyttende tiltak.¹⁶⁹ I tillegg er det satt inn økt bemanning for å sikre utvalgte enheter slik at ikke lagre av farlige stoffer på amerikansk jord kan bli brukt som utgangspunkt for angrep mot USAs egen befolkning. Dersom farlige stoffer likevel skulle bli brukt i et terrorangrep, er det brukt store ressurser for å sørge for at helsevesenet er godt forberedt på å takle en slik katastrofe. I tråd med fattede vedtak er det investert mye ressurser i å utarbeide og kjøpe inn nye diagnostiseringsverktøy, medisiner og vaksiner, utarbeidelse av kriseplaner for å behandle store menneskemengder i alle deler av landet, og andre helsetiltak for å bekjempe biologisk og kjemisk terrorisme. Det er utplassert detektorer for å avdekke biologiske stoffer i de 30 største byene, og hundretusener av helsepersonell og soldater har blitt vaksinert mot kopper.¹⁷⁰

¹⁶⁶ The White House 27.09.01

¹⁶⁷ The White House 11.09.03

¹⁶⁸ The White House 11.09.03

¹⁶⁹ The White House 11.09.03

¹⁷⁰ The White House 11.09.03

Frysing av økonomiske midler

Allerede 24. september innførte President Bush en *executive order*¹⁷¹ for å blokkere terrorister, terrororganisasjoner og deres støttespilleres tilgang til de eiendeler og finansielle midler disse måtte besitte i USA.¹⁷² For enhver amerikansk borger, bedrift eller organisasjon ble det med dette innført et forbud mot alle typer økonomisk samhandling eller finansielle overføringer mellom og til personer og organisasjoner definert som terrorister eller terrorgrupperinger.¹⁷³

Denne innsatsen for å hindre ressurstilgangen ble videreført i *The Patriot Act* som ble vedtatt en måned senere. Denne lovens kapittel III omhandler hvordan man skal kunne forhindre, avdekke og straffe hvitvasking av penger, svindel og smugling av ressurser.¹⁷⁴ Lovgivningen skjerpes på mange områder, og det gis økte fullmakter til finans- og justisministeren for bedre å kunne iverksette tiltak for å forhindre mulig finansiering av terrorgrupper. Loven gjør det lettere å konfiskere fast eiendom, og å fryse alle midler på bankkonti tilhørende terrorister, terrororganisasjoner og deres støttespillere. Dette arbeidet ble samkjørt med utarbeidelsen av en oversikt over hvilke grupper som skal regnes som terrororganisasjoner (*The Terrorist Exclusion List, TEL*), et ansvar som gjennom *The Patriot Act* er delegert til Innenriksministeren.¹⁷⁵

Andre sentrale tiltak som nevnes i dette kapittelet er blant annet krav om at meglere, handelspartnere og advokater pålegges å rapportere inn all informasjon de måtte sitte på om mistenkelige transaksjoner, innvilgning av immunitet til finansinstitusjoner som frivillig avdekker mistenkelige transaksjoner, økte krav til verifisering av en persons identitet før denne får opprettet en bankkonto, økte strafferammer for donasjoner til terrororganisasjoner og hvitvasking av penger, og utvidelse av definisjonen for hvilke handlinger som omfattes av hvitvaskingslovgivningen.

Forvaring av terrormistenkte

En uttalt strategi i USAs kamp mot terrorisme, er å bekjempe terrorgruppene gjennom å angripe lederskikkelser og aktive deltakere i internasjonale terrornettverk. USA har lagt ned

¹⁷¹ Forordning ("lovbeslutning") fra den utøvende makt

¹⁷² The White House 24.09.01

¹⁷³ Det at angrepene mot WTC antas å være finansiert nettopp ved hjelp av slike midler, blir understreket som et ekstra viktig poeng i begrunnelsen for de nye tiltakene for å hindre terroristenes tilgang til finansielle ressurser.

¹⁷⁴ U.S. Department of Defense 26.10.01: Title III: International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001

¹⁷⁵ Pr 29.04.04 besto denne oversikten av 37 ulike organisasjoner, mens 40 andre organisasjoner nevnes som terrororganisasjoner.

store ressurser i å avsløre, oppspore og arrestere sentrale ledere i inn og utland. Siden 9/11 har mange hundre terrormistenkte blitt satt i forvaring i leire og fengsler i og utenfor USAs grenser.

Den nye antiterrorlovgivningen gjør det lettere å ta mennesker som mistenkes for å bedrive terrorvirksomhet i forvaring, og forlenger tiden en person kan sitte i forvaring før han frembringes for en domstol. Loven gir justisministeren myndighet til å vurdere hvilke personer som ansees å utgjøre en trussel mot nasjonens sikkerhet, og også myndigheten til umiddelbart å sette slike personer i forvaring.¹⁷⁶ De vil deretter forbli under justisministerens varetekt inntil de er deportert ut av landet, eller ikke lenger ansees å utgjøre en sikkerhetsrisiko. Dette er en vurdering som gjøres av justisministeren, uavhengig av andre instanser:

*(...) such custody shall be maintained irrespective of any relief from removal for which the alien may be eligible, or any relief from removal granted the alien, until the Attorney General determines that the alien is no longer an alien who may be certified under paragraph 3 [ansees å være en trussel mot nasjonens sikkerhet]. (...) The Attorney General shall place an alien detained under paragraph 1 in removal proceedings, or shall charge the alien with a criminal offense, not later than 7 days after the commencement of such detention. (...) may be detained for additional periods of up to six months only if release of the alien will threaten the national security of the United States (...)*¹⁷⁷

En slik omorganisering av myndighetsansvaret ble valgt for å besørge en mer effektiv sikring av nasjonens sikkerhet og sikring mot nye terrorangrep, i og med at det blir lettere å plassere og beholde mistenkte terrorister i forvaring mens etterforskningen pågår.

Militærtribunaler

Forvaringsløsningen for terrormistenkte fanger ble fulgt opp med opprettelsen av en egen domstol for å håndtere slike saker:

*To protect the United States and its citizens, and for the effective conduct of military operations and prevention of terrorist attacks, it is necessary for individuals subject to this order (...) to be detained, and, when tried, to be tried for violations of the laws of war and other applicable laws by military tribunals.*¹⁷⁸

Med en militær ordre kalt *Detention, Treatment, And Trial Of Certain Non-citizens In The War Against Terrorism*¹⁷⁹ signert av Bush 13. november 2001, åpnes det for at en spesiell amerikansk militærkommisjon kan rettsforfølge ikke-amerikanske statsborgere over hele

¹⁷⁶ U.S. Department of Defense 26.10.01: Sec 412

¹⁷⁷ U.S. Department of Defense 26.10.01: Sec 412

¹⁷⁸ The White House 13.11.01, sec 1

¹⁷⁹ The White House 13.11.01

verden mistenkt for å være involvert i "internasjonal terrorisme". Ordren definerer ansvarsområder og retningslinjer for opprettelsen av egne militærtribunaler for å dømme i slike saker.

For å være et nyttig verktøy i krigen mot terror er dette militære retts- og forvaringssystemet unntatt enkelte av de krav som stilles til det sivile rettssystemet hva gjelder offentlig innsyn, åpenhet og prosedyrer for rettssaker, og militærtribunalene skal kunne tas i bruk i tilfeller der dette synes nødvendig ut fra nasjonale sikkerhetshensyn. En av hovedbegrunnelsene for de ekstraordinære retningslinjene er at man ved bruk av lukkede tribunaler kan benytte seg av sentral etterretningsinformasjon og samtidig beskytte og ivareta etterretningskildene. Dette er informasjon som ikke ville ha kunnet blitt brukt i et sivil rettssystem, påpekes det. Tribunalene vil derfor kun bli brukt i tilfeller der det å bringe en person for en sivil domstol ville kunne true eller gå på bekostning av nasjonale sikkerhetsinteresser, i følge Bush:

*The tribunals are just an option for us. (...) if any evidence required to convict them jeopardizes the national security interests of the country, we'll use the tribunal.*¹⁸⁰

Det Hvite Hus sier i en pressemelding om militærtribunalene det samme:

*The President believes it's a helpful option to preserve this right to have a military tribunal (...) for those cases where the President thinks it will help to protect lives, to protect jurors, and to maintain the need of the government to have secrets as the campaign against terrorism is carried out, from any information that would be brought to light in a trial for those cases of people who are deemed to be terrorists.*¹⁸¹

Myndigheten over militærtribunalene tilligger den utøvende makt. Denne har retten til å bestemme hvem som skal bli tiltalt, og i henhold til hvilke retningslinjer. Ordren gir forsvarsministeren ansvaret for å opprette militærtribunalene, og for å utarbeide retningslinjer for rettsprosedyrer, bevisførsel, krav til dommerne osv. Presidenten skal avgjøre hvem som skal dømmes i dette parallelle rettssystemet. For å kunne dømmes i militærtribunalene må presidenten skriftlig ha fastslått at man har grunn til å tro at personen "er eller har vært medlem i organisasjonen *al Qaida*, at han har engasjert seg i, hjulpet til med eller konspirert for å utføre terrorhandlinger eller forberedelser til terrorhandlinger som har medført, truet med å medføre eller har hatt til hensikt å medføre skader eller ugunstige effekter på USA, dets innbyggere, nasjonal sikkerhet, utenrikspolitikk eller økonomi".¹⁸² Ordren omfatter også

¹⁸⁰ The White House 20.03.02

¹⁸¹ The White House 28.11.01

¹⁸² The White House 13.11.01, sec 2

personer som skjuler mennesker som oppfyller de nevnte kriteriene som tilhørende den aktuelle målgruppen.

Internasjonalt samarbeid

Kampen for å hindre terroristenes bevegelsesfrihet og terrororganisasjonenes tilgang på økonomiske, materielle og territorielle ressurser kan vanskelig utkjempes av USA alene. USA har vært ledende i arbeidet med å iverksette en felles internasjonal antiterrorinnsats, blant annet gjennom å fremme forslag til tiltak og internasjonale avtaler, og gjennom å yte bistand til nasjoner som ellers vanskelig kan finansiere et slikt engasjement. I følge amerikanske myndigheter er det i dag over 170 nasjoner som deltar i krigen mot terror gjennom å delta i innsatsen for å arrestere terroristmistenkte, fryse terrororganisasjoners midler, nekte dem frihavner, tilpasse nasjonale strukturer til den rådende terrortrusselen eller på annet vis lette internasjonale, regionale eller lokale løsninger.¹⁸³

Den internasjonale innsatsen omfatter også innsats for å bekjempe forhold som skaper grobunn i befolkningen for å gi sin støtte til ulike terrororganisasjoner. Denne strategien omfatter tiltak for demokratibygging og for bistand til land med livsvilkår som gir grobunn for støtte til terrorisme. USA har på flere områder involvert seg i dette arbeidet. Med utgangspunkt i en overbevisning om at terrororganisasjoner utnytter fattigdom, sosial ufrihet, uløste politiske og regionale disputer og svake samfunnsstrukturer til å skaffe støtte til egen virksomhet, har USA gått aktivt inn i flere land for å bidra til å bedre forholdene. De har iverksatt flere prosjekter for å bidra til fredelige løsninger på konflikter, å skape økonomisk vekst, å bidra til økt handel og investeringer, å bedre vilkårene for velstand, helse og utdanning og å fremme et demokratisk styresett. Blant annet har de satset betydelige ressurser i arbeidet med å bidra til økt handel og å dempe den store misnøyen i Midtøsten (*the Middle East Initiative*), og bidratt med store summer for å støtte arbeidet med økt demokratisering i Pakistan. Gjennom en storsatsing kalt *Middle East Partnership Initiative (MEPI)* arbeides det for å oppmuntre til demokratisk vekst i samfunn der borgerne pr i dag ikke har denne rettigheten, og mer generelt har USA vedtatt en 50 % økning i utviklingshjelp over de neste tre årene (*The Millennium Challenge Account*) som skal gå til utviklingsland som viser stor vilje til å utvikle et demokratisk styre og å investere i egen befolkning.¹⁸⁴ De har også engasjert seg militært. Gjennom operasjon *Enduring Freedom* kastet den USA-ledete

¹⁸³ The White House 11.09.03

¹⁸⁴ The White House 11.09.03

koalisjonen det de beskrev som et undertrykkende Talibanregime, i den hensikt å nekte al-Qaida en trygg havn i Afghanistan. I sammenheng med dette yter nasjonen også økonomisk bistand til ulike prosjekter og NGO'er som antas å kunne bidra til å gjenoppbygge nasjonen på mer demokratiske prinsipper. Særlig gis det støtte til kvinnegrupper, lokalmiljøprosjekter og til oppbygging av et nytt radionettverk. På samme vis hevder USA at de med operasjon *Iraqi Freedom* har satt en stopper for et klart tilfelle av statlig sponset terror gjennom å styrte Saddam Husseins udemokratiske regime.¹⁸⁵

Oppsummering

USA har gjennom utformingen av sin krig mot terror innført omfattende tiltak og endringer for å bekjempe terrorisme og sikre nasjonen mot terrortrusler. I det ovenstående er det forsøkt tegnet en grov skisse av bredden i de tiltakene som er innført, i form av innføring av nye planverk, administrative endringer og endringer i lovverk og reglement. Selv om dette på langt nær er en uttømmende oversikt, fremkommer det at Bush-administrasjonen har jobbet aktivt for å implementere intensjonene i *the National Strategy for Homeland Security* og i *the National Strategy for Combating Terrorism*. Sentrale mål i disse planene er blant annet å ødelegge vilkårene for terrororganisasjoner i andre land, forme internasjonale koalisjoner for å bekjempe terrorisme, sørge for at terrororganisasjoner ikke får tilgang til økonomiske, materielle og territorielle ressurser, sikre grense- og transportsikkerheten, trygge viktig infrastruktur, sørge for at politi, etterforskere, grensevakter, INS-personell og andre grupper som jobber med å bekjempe terrorisme har tilgang på de nødvendige metoder og virkemidler for å gjøre en effektiv innsats, sørge for at kriseberedskapen og mottiltakene er gode og klare for iverksetting, og redusere risikoen for angrep gjennom en optimalisering av samarbeid og flytende informasjonsstrøm mellom ulike enheter på ulike nasjonale nivå.

USAs antiterroriltak ble innført i en situasjon der nasjonen hadde blitt utsatt for et massivt terrorangrep. I *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* åpnes det for at det i spesielle situasjoner kan være berettiget å iverksette enkelte begrensninger og midlertidig oppheving av visse menneskerettigheter. Hvilke fravikelser kan det i USAs tilfelle sies å være legitimt å foreta i forhold til de retningslinjene som gis i konvensjonen?

¹⁸⁵ The White House 16.12.02

Kapittel 6

Derogasjoner og begrensninger i internasjonal lov

USA ratifiserte i 1992 *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* (heretter kalt *IKSPR*). En ratifisering innebærer en anerkjennelse av den internasjonale menneskerettskonvensjonen som et juridisk bindende dokument.¹⁸⁶ Konvensjonen fastsetter en minstestandard av rettigheter ratifiserende stater forplikter seg til å sikre alle sine innbyggere og mennesker under deres jurisdiksjon. Konvensjonen tar imidlertid høyde for at det *kan* oppstå krisesituasjoner av en så alvorlig karakter at begrensninger og midlertidig oppheving av visse rettigheter kan være berettiget. Eventuelle fravikelser må imidlertid tilfredsstillende klart beskrive prosessuelle og substansielle begrensninger for en slik praksis. Alle fravikelser må beviselig falle inn under unntaksreglene, og det må gjøres grundig rede for begrunnelsen for, og rekkevidden av, de begrensninger eller den midlertidige opphevelse som iverksettes. I dette kapitlet redegjøres det for hvilke begrensninger og unntak en stat i følge konvensjonen *kan* foreta i forhold til menneskerettighetene. Hensikten er å belyse hvilke rettigheter konvensjonen forplikter USA til å overholde uansett ytre omstendigheter, og hvilke unntak konvensjonen gir rom for i lys av den situasjonen som oppsto i USA som følge av terrorangrepet 11. september 2001. Det tas i denne sammenheng ikke hensyn til USAs vedtatte reservasjoner til konvensjonen.

Åpning for begrensninger

Under særskilte omstendigheter kan det i følge *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* iverksettes *begrensninger* i forhold til enkelte av menneskerettighetene. Konvensjonen har ikke en generell klausul som sier hvilke begrensninger det er tillatt å foreta. Dette innebærer at ”begrensninger av menneskerettigheter kun er tillatt der det spesifikt er nevnt, og kun i den utstrekning som spesifikt er beskrevet.”¹⁸⁷

I forhold til kampen mot terror, peker *Helsingforsføderasjonen* på tre legitimerende hensyn som er relevante for begrensning av rettigheter: Nasjonal sikkerhet (trusler som angår hele nasjonen), befolkningens sikkerhet (trusler mot personer, deres liv, kroppslige integritet eller helse) og alminnelig samfunnsorden (trusler mot statens eksistens og funksjon, og evne

¹⁸⁶ Med unntak av vedtatte reservasjoner, se kapittel 7 og vedlegg V.

¹⁸⁷ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:33

til å sikre felles velferd gjennom å tilfredsstille kollektive behov og sikre menneskerettigheter).¹⁸⁸ Når man leser gjennom konvensjonen, ser man at det ikke gis mange muligheter til slike begrensninger. Bevegelsesfrihet og fritt valg av oppholdssted for enhver som befinner seg lovlig på en stats territorium oppgis i artikkel 12(3) å kunne undergis de begrensninger som er nødvendige for å beskytte nasjonal sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden, den offentlige helse eller moral eller andres friheter og rettigheter. Tilsvarende muligheter for begrensninger oppgis å gjelde for åpne rettssaker (pressen og offentlighetens utelukkelse fra hele eller en del av en rettssak) (artikkel 14(1)), retten til menings- og ytringsfrihet (19(3)), retten til fredelige sammenkomster (21) og retten til foreningsfrihet (22). For retten til tankefrihet, samvittighetsfrihet, religionsfrihet og frihet til å utøve sin religion (18(3)) gjelder omtrent de samme retningslinjene for begrensninger, men her er klausulen om ”nasjonal sikkerhet” erstattet med en klausul om ”offentlig sikkerhet”. I forhold til konvensjonens øvrige rettigheter kan det ikke gjøres begrensninger, selv i situasjoner der det oppstår trusler mot nasjonal sikkerhet, befolkningens sikkerhet eller allmenn samfunnsorden. Videre krever alle begrensningene (unntatt 14(1)) at begrensningene har basis i nasjonalt lovverk. Dette kalles legalitetsprinsippet. Flere av begrensningene krever dessuten at de er ”strengt nødvendige i et demokratisk samfunn”; at de står i rimelig forhold til et legitimt mål, og at de er et resultat av et presserende sosialt behov.¹⁸⁹

Åpning for derogasjon (midlertidig oppheving)

Selv om det kan foretas visse begrensninger i forhold til de nevnte artiklene i gitte situasjoner, er det som beskrevet svært strenge krav til når og hvordan dette kan gjøres. I forhold til *midlertidig oppheving* av rettigheter er kravene enda strengere. I artikkel 4(1) i IKSPR beskrives de forhold som kan åpne for derogasjon fra enkelte menneskerettigheter:

I alle tilfeller av offentlig kunngjort (i) nødstilstand som truer nasjonens liv (ii), kan konvensjonspartene, i den utstrekning det er strengt nødvendig på grunn av forholdene (iii), ta forholdsregler som avviker fra deres forpliktelser etter denne konvensjon, forutsatt at disse forholdsregler ikke er i strid med andre forpliktelser etter folkeretten (iv), og at de ikke innebærer forskjellsbehandling bare på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion og sosial opprinnelse (v).¹⁹⁰

¹⁸⁸ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:33

¹⁸⁹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:36

¹⁹⁰ Den Norske Helsingforskomité b, artikkel 4(1)

En stat kan altså ikke iverksette en midlertidig opphevelse av menneskerettigheter dersom det ikke har oppstått en situasjon så alvorlig at nasjonens liv er truet. Men artikkelen sier at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig grunnlag. *Den Internasjonale Helsingforsføderasjonen* har utfyllende redegjort for hvilke begrensninger som ligger i denne formuleringen.¹⁹¹ For det første ligger det en begrensning i at den nasjonale trusselen må være ”offentlig kunngjort” (i). Dette oppfattes som viktig for å opprettholde legalitetsprinsippet. Dersom en stat erklærer en nasjonal nødssituasjon må den også redegjøre for hvilke tiltak som har blitt iverksatt. Videre må nasjonen være utsatt for en svært alvorlig trussel (ii). Formuleringen ”truer nasjonens liv” har av loveksperter¹⁹² blitt konkretisert til å bety at hele befolkningen er truet, og at trusselen gjelder befolkningens fysiske integritet, statens politiske uavhengighet eller territorielle integritet eller eksistensen av grunnleggende institusjoner for å opprettholde og bevare rettighetene anerkjent i konvensjonene.¹⁹³ Andre jurister har i tillegg vektlagt tidselementet, i betydningen at ingen tiltak kan iverksettes for å unngå en potensiell fare som kan utvikle seg innen kort tid.¹⁹⁴ Det understrekes også at tiltakene må stå i proporsjon med det målet man sikter mot (iii):

*“Each measure shall be directed to an actual, clear, present, or imminent danger and may not be imposed merely because of an apprehension of potential danger.”*¹⁹⁵

Tiltakene skal ikke bare være rettferdiggjorte, de skal også være strengt nødvendige. I tillegg kan heller ikke tiltakene som innføres være i strid med andre internasjonale avtaler statene har inngått (iv). Dersom andre avtaler har en snevrere opphevingsklausul enn IKSPR, kan disse være en ytterligere begrensning. Av særlig betydning i denne sammenheng fremheves Genèvekonvensjonen og dens tilleggsprotokoller, som særlig tar for seg forhold under krigstilstander. Også Flyktningekonvensjonen av 1951 blir sentral, da den ikke inneholder noen åpninger for midlertidig opphevelse eller begrensninger av lovene – og derfor må respekteres uansett situasjon. Det siste punktet (v) forbyr også enhver form for oppheving av menneskerettigheter som innebærer diskriminering på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion eller sosial opprinnelse.

¹⁹¹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:21

¹⁹² The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:22 (Konkretiseringene er hentet fra *The Saracusa Principles*; sluttresultatet av en ukeslang konferanse med 31 fremstående internasjonale loveksperter som i 1984 fikk i oppgave å se nærmere på internasjonalt lovverki forhold tilbegrensninger og oppheving av menneskerettigheter.)

¹⁹³ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:22 (*The Saracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant of civil and political rights.*)

¹⁹⁴ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:23

¹⁹⁵ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:24 (*The Saracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant of civil and political rights.*)

Rettigheter som aldri kan oppheves

Samlet gir artikkel 4(1) i IKSPR klare begrensninger for når det kan åpnes for derogasjon fra menneskerettigheter. Konvensjonen definerer også visse rettigheter som ufravikelige uansett situasjon. Av artikkel 4(2) fremgår det at unntakene nevnt i artikkel 4(1) ovenfor *aldri* gir rett til derogasjon fra artikkel 6 (retten til liv og forbud mot dødsstraff), artikkel 7 (retten til ikke å utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff), artikkel 8 (1. og 2. ledd), (retten til ikke å bli holdt som slave eller trell), artikkel 11 (forbudet mot fengsling på grunn av manglende evne til å oppfylle en kontraktsmessig forpliktelse), artikkel 15 (forbudet mot å vedta lover med tilbakevirkende kraft), artikkel 16 (retten til å bli anerkjent som en person i rettslig henseende) og artikkel 18 (retten til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet). Dette er slått fast å være så grunnleggende menneskerettigheter at de uansett situasjon ikke kan oppheves. FNs Menneskerettskomité har videre slått fast at listen over ufravikelige rettigheter strekker seg utover dette, og trekker i tillegg frem rettigheter som human behandling og respekt for menneskets verdighet, elementer av minoriteters rettigheter, forbud mot krigspropaganda og propagandering for nasjonalt, religiøst eller rasebasert hat, samt grunnleggende rettsprinsipper.¹⁹⁶ Det understrekes også at eventuelle midlertidige opphevelser bare kan benyttes i eksepsjonelle situasjoner, og aldri i den hensikt å bryte ned de rettigheter som konvensjonen anerkjenner.

Oppsummering

Vi ser at det i *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* er satt strenge begrensninger for i hvilke situasjoner en nasjon kan foreta begrensninger i eller derogasjon fra menneskerettighetene, selv i situasjoner der nasjonens sikkerhet er truet. Hvilke føringer gir så disse retningslinjene for utformingen av USAs krig mot terror? I kapittel 7 presenteres noe av den kritikken som USA har høstet fra menneskerettshold, og de kritiserte tiltakene sees også i lys av retningslinjene for fravikelser slik de er beskrevet i dette kapittelet. Hensikten med dette er å avdekke hvorvidt USA bryter med rettigheter ratifiserende stater forplikter seg til å overholde uansett ytre omstendigheter, eller om den oppståtte situasjonen ut fra konvensjonsteksten kan sies å legitimere de tiltakene som kritiseres.

¹⁹⁶ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:28

Kapittel 7

Krigen mot terror og brudd på menneskerettighetene

One of the most serious casualties of the post-September 11 environment is the erosion of civil and political rights (....) There are many examples of the erosion of rights in the OSCE region (...), but nowhere is the concern more acute than in the United States itself.¹⁹⁷

Enkelte av de metoder og virkemidler USA har valgt å innføre i kampen mot terror har måttet tåle sterk kritikk fra menneskerettshold. Bush-administrasjonen har blitt kritisert for å sette menneskerettighetene til side der disse ansees å komme i konflikt med målene om å forhindre og rettsforfølge terrorhandlinger. Mange av tiltakene anerkjennes som ”egne og nødvendige”, men menneskerettsorganisasjoner kritiserer USAs reaksjoner samlet sett for ikke å stå i proporsjon til trusselbildet, og for å bryte med grunnleggende menneskerettigheter.¹⁹⁸ I dette kapitlet vil det redegjøres for noe av den kritikken som er reist mot USAs håndtering av terrortrusselen. På hvilke områder er det USA kritisert for å bryte med internasjonale menneskerettigheter? Hvilke tiltak og metoder er det som har høstet mest kritikk, og hvorfor? Og i hvilken grad er dette begrensninger og opphevinger som er i tråd med konvensjonens egne klausuler for å sette menneskerettighetene til side? I det følgende søkes disse spørsmålene besvart gjennom å beskrive kritikk fra borger- og menneskerettsorganisasjoner i forhold til seks ulike områder; terrordefinisjoner i lovverket, kontroll og overvåking, tiltak som retter seg mot visse deler av befolkningen, bruk av arrest og varetekt, rettergang og fangebehandling.

Terrordefinisjoner i lovverket

Mange land valgte etter 9/11 å innføre nye lover i et forsøk på å sikre nasjonen mot terrorhandlinger. USA var tidlig ute med sin antiterrorlovgivning, og innholdet i og konsekvensene av disse lovene har vært gjenstand for mye diskusjon. Menneskerettsaktivister har vært svært skeptiske til USAs endringer i terrorlovgivningen, og har pekt på flere punkter der de hevder endringene truer grunnleggende menneskerettigheter. Kritikere hevder blant annet at enkelte av lovformuleringene er så vage at det ikke er selvsinnlysende for borgerne

¹⁹⁷ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:11

¹⁹⁸ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:11

hvilke handlinger de omfatter, og på samme vis så vide at det er uklart hva myndighetene til enhver tid kan velge å legge i lovparagrafene.

Vage lovavgrensninger

*Ingen skal dømmes for en lovovertrjedelse på grunn av en handling eller unnlatelse som på den tid den ble begått ikke var straffbar etter nasjonal eller internasjonal lov. Heller ikke kan det idømmes strengere straff enn den som kunne anvendes på den tid lovovertrjedelsen ble begått.*¹⁹⁹

Allerede 26. oktober 2001 vedtok kongressen en ny antiterrorlov under tittelen “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*”, kjent som *The USA Patriot Act*.²⁰⁰ Et av de første punktene som ble kritisert ved den nye antiterrorlovgivningen var selve definisjonen av begrepene ‘terroristiske handlinger’ og ‘terroristiske grupperinger’.²⁰¹ Mange mente at definisjonene som ble gitt var for vage og altomfattende, og således ikke kunne være et presist redskap i kampen mot terrorisme. En vagt definert terrorlovgivning er også i strid med grunnleggende menneskerettigheter, da dette vil bryte med prinsippet om at ingen handling skal kunne straffes dersom den ikke presist og utvetydig kan defineres som i strid med gjeldende lovverk, påpeker *Helsingforsføderasjonen*.²⁰² Dette er et internasjonalt anerkjent prinsipp, som blant annet er beskrevet i artikkel 15 i IKSPR. Konvensjonen definerer dette som en så grunnleggende menneskerettighet, at den ikke under noen omstendigheter kan settes til side. Det at lovverket skal gi presise definisjoner av hva som defineres som straffbare handlinger, innebærer også at lover ikke kan gis tilbakevirkende kraft. Også her retter menneskerettsorganisasjoner kritikk mot USAs praksis. Etter at lovverket nå er blitt innskjerpet, har enkelte gamle saker blitt tatt opp til ny behandling. Innvandringsmyndighetene velger nå blant annet å utvise utenlandske statsborgere for forhold de allerede har sonet for.²⁰³ Dette strider også mot innholdet i den ufravikelige artikkel 15 i IKSPR. Selv ikke trusler mot nasjonal sikkerhet er tilstrekkelig grunn til å fravike kravene om presise definisjoner og frihet fra lover med tilbakevirkende kraft, konkluderer *Helsingforsføderasjonen*:

¹⁹⁹ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 15(1).

²⁰⁰ U.S. Department of Defense 26.10.01

²⁰¹ Beskrivelse av disse definisjonene er gitt i kapittel 5.

²⁰² The International Helsinki Federation 2003:63

²⁰³ Aftenposten 23.01.04: Amerikanske myndigheter vil ifølge Aftenposten utvise en norsk kvinne fordi hun for ti år siden ble dømt for hjemmedyrking av marihuana. Straffen ble prøvetid og samfunnstjeneste. Lovbruddet er ifølge innvandringsmyndighetene så grovt at det kvalifiserer til utvisning etter de innskjerpninger som ble gjort i lovverket etter terrorangrepet 11. september.

*Notwithstanding the political difficulties of defining terrorism, international law requires that criminal offences be defined in a precise, unequivocal and unambiguous manner and that criminal law not be applied retroactively so that individuals have fair warning regarding the conduct being prohibited. (...) As the principle of legality is a cornerstone of the rule of law, all major international human rights treaties prohibit any derogation from it, even in times of public emergency.*²⁰⁴

Vide lovavgrensninger

*(...) Enhver har rett til ytringsfrihet, denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag (...) Retten til fredelige sammenkomster skal anerkjennes. (...) Enhver har rett til foreningsfrihet (...)*²⁰⁵

Helsingforsføderasjonen er ikke bare kritisk til at lovformuleringene er vage, de er også kritiske til vide lovformuleringer. Vide formuleringer vil kunne brukes til å ramme aktiviteter som få vil betrakte som terrorisme, og slik kan lovverket brukes til å legge utilbørlige begrensninger på grunnleggende sivile rettigheter som ytringsfrihet, frihet til fredelige sammenkomster og foreningsfrihet, hevder de.²⁰⁶ Amnesty har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at terrordefinisjonen er så vid at den også vil kunne omfatte handlinger som vi i dag anser som akseptabel opposisjon. De påpeker at definisjonen vil kunne bli et våpen mot politiske motstandere, der man gjennom å stemple dem som terrorister fratar dem deres politiske legitimitet.²⁰⁷ Også *American Civil Liberties Union* har gått sterkt ut mot USAs terrordefinisjon, og hevder at den åpner for å slå ned på mennesker som protesterer mot myndighetene ved at demonstrantene defineres som terrorister:

*The Patriot Act transforms protesters into terrorists if they engage in conduct that "involves acts dangerous to human life" to "influence the policy of a government by intimidation or coercion." How long will it be before an ambitious or politically motivated prosecutor uses the statute to charge members of controversial activist groups like Operation Rescue or Greenpeace with terrorism?*²⁰⁸

Den nye terrorlovgivningen innebærer at begrepet terroristisk aktivitet utvides betraktelig. IHF uttrykker bekymring for at man etter den nye loven også kan idømmes strenge straffer for å være medlem i eller å ha kontakt med en organisasjon som er definert som en terroristisk gruppering.²⁰⁹ Dette selv om den tiltalte ikke har kjennskap til at organisasjonen er (mistenkt for å være) knyttet til slike aktiviteter, ikke selv har intensjoner

²⁰⁴ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:63

²⁰⁵ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 19, 21 og 22.

²⁰⁶ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:61

²⁰⁷ AmnestyNytt 2002a:13

²⁰⁸ American Civil Liberties Union a

²⁰⁹ U.S. Department of Defense 26.10.01: The USA Patriot Act, Section 411

om å delta i terroristiske aktiviteter og selv om kategoriseringen av en organisasjon som en terroristisk gruppering kan være basert på mangelfulle beviser. Organisasjonen hevder at dette bryter med uskyldspresumpsjonen (prinsippet om at man er uskyldig inntil det motsatte er bevist), og at det også innebærer en utilbørlig begrensning i folks foreningsfrihet.²¹⁰

I motsetning til kravet om en konsis og forutsigbar lovgivning, kan rettigheter som ytringsfrihet, frihet til fredelige sammenkomster og foreningsfrihet undergis enkelte begrensninger. Kravene er imidlertid strenge. Begrensningene må som nevnt ifølge artikkel 4(2) være nødvendige ”for å beskytte nasjonal sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden, den offentlige helse eller moral eller andres friheter og rettigheter.” Videre må de være strengt nødvendige i et demokratisk samfunn, stå i rimelig forhold til et legitimt mål, og være et resultat av et presserende sosialt behov. *Helsingforsføderasjonen* uttrykker en generell bekymring for slike fravikelser og den prosessen som skjer i forkant av en slik beslutning:

*While freedom of association and expression can be subject to legitimate restriction on the grounds of national security, states wishing to impose restrictions should ensure that such restrictions are in full compliance with international human rights standards and should do so explicitly, so that the restrictions can be observed, debated and where necessary challenged in the courts.*²¹¹

Menneskerettsorganisasjoner kritiserer i denne sammenheng USA for å ha vedtatt lovendringene i ekspressfart, uten sedvanlige høringer og debatt.²¹²

Menneskerettsorganisasjoner uttrykker som vist bekymring i forhold til vage formuleringer og upresise definisjoner i den nye terrorlovgivningen. Hovedtyngden av kritikken mot lovverket retter seg imidlertid mot endringer som er både klare og presise, men som danner grunnlag for svært omstridte strukturer, tiltak og metoder. Ett av områdene det har vært rettet kritikk mot er de konsekvenser lovendringene har hatt i forhold til økt overvåking og inngripen i folks privatliv.

Kontroll og overvåking

*Ingen må utsettes for vilkårlig eller ulovlig inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige angrep på ære eller rykte.*²¹³

²¹⁰ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:65-66

²¹¹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:65

²¹² AmnestyNytt nr 4 2001:2

²¹³ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 17

Et punkt ved antiterrorloven som vekker uro i menneskerettskretser er myndighetenes økte muligheter til å bedrive overvåking og kontroll av befolkningen. *The Patriot Act* øker i følge *ACLU* myndighetenes overvåkingsmyndighet på fire områder. For det første åpner loven for kroppsvisitering og telefonavlytting av amerikanske borgere uten at det i forkant foreligger skjellig grunn til mistanke om noe kriminelt forhold.²¹⁴ Videre innebærer loven utvidete muligheter til å innhente informasjon om folks aktiviteter ved å sjekke alle registre holdt av en tredje part.²¹⁵ Den bemyndiger FBI til å tvinge alle til å gi fra seg arkivopplysninger om sine klienter eller kunder, og slik kan alt fra boklån på biblioteket til medisinske opplysninger, karakterer, internettvaner og antall passeringer i bomringen kartlegges. Den tredje parten har ikke lov til å informere den etterforskede om at de har gitt ut slike opplysninger, så etterforskningen blir ikke kjent for den det gjelder. Det påligger heller ikke FBI å begrunne slike forespørsler for domstolene på annet vis enn å oppgi at det er ledd i etterforskning av terrorvirksomhet eller spionasje. Dommerne har ikke myndighet til å avslå slike forespørsler, og de har i svært liten grad innsyn i hvordan etterforskerne bruker de utvidete rettighetene.

Den tredje innvendingen i denne sammenhengen er at loven gir utvidet tilgang til å foreta andre typer hemmelige ransakninger.²¹⁶ Uten ransakingsordre kan etterforskere ta seg inn i folks hjem eller inn på arbeidsplassen deres og gå gjennom alle eiendeler, også dette uten å informere dem det gjelder. Etterforskerne har full frihet, og fremgangsmåten blir ikke kontrollert av andre instanser. Dette er vedtatt å være en metode som kan inngå i den daglige kriminaletterforskningen, og har ikke begrenset gyldighet til etterforskning av terrorvirksomhet og spionasje.

De utvidete rettighetene til å overvåke ulike typer kommunikasjonstransaksjoner nevnes som fjerde ankepunkt. I spesielle tilfeller har det lenge vært åpning i lovverket til å innhente informasjon om avsender og mottaker av kommunikasjon, men det har vært en klar begrensning i forhold til overvåking av *innholdet* i kommunikasjonen. Med denne loven utvides denne grensen betraktelig, og for overvåking av internettbruk vil for eksempel opplysninger som headingene og emnelinjene på e-post, oversikten over besøkte webadresser og annen nettaktivitet regnes som transaksjonsinformasjon.²¹⁷ Slik personlig informasjon nærmer seg på mange vis overvåking av kommunikasjonens innhold, hevder *ACLU*.²¹⁸

²¹⁴ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, Section 218

²¹⁵ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, Section 215

²¹⁶ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, Section 213

²¹⁷ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, Section 214

²¹⁸ American Civil Liberties Union a

Ut fra et menneskerettslig ståsted er det flere problematiske sider ved den overvåkingsmyndighet som er vedtatt i det nye lovverket. For det første bryter den med retten til vern mot ”vilkårlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige angrep på ære eller rykte” slik dette er nedfelt i artikkel 17 i IKSPR. Enhver har rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep, slås det der fast. Det at den etterforskede ikke har innsyn i egen sak, er et annet kritisert forhold. Hemmeligholdet gjør at den mistenkte ikke har mulighet til å renske seg, eller til å protestere mot uberettiget granskning, hevder *ACLU*.²¹⁹ Organisasjonen hevder også at loven bryter med retten til ytringsfrihet (artikkel 19), ved at en involvert tredjepart blir pålagt taushetsplikt. De stiller videre spørsmål ved hvorvidt fri bruk av retten til ytringsfrihet i seg selv kan være utløsende for initiering av etterforskning.

IKSPR gir ingen åpninger for at det kan innføres begrensninger i retten til ikke å utsettes for vilkårlig eller ulovlig inngrep i privatliv, familieliv, hjem eller korrespondanse (artikkel 17). Dersom man skal kunne innføre praksis i strid med denne friheten, må situasjonen dermed tilfredsstille kravene som er fastsatt for midlertidig oppheving av rettighetene (nødtilstand som truer nasjonens liv), og midlene må være strengt nødvendige og ikke i strid med andre forpliktelser etter folkeretten.

Tiltak som retter seg mot visse grupper i befolkningen

*Alle skal være like for loven og skal, uten noen form for forskjellsbehandling, være berettiget til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle den samme og effektive beskyttelse mot forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, eiendom, fødsel eller annen status. (...) Enhver tilskyndelse til nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer oppfordring til diskriminering, fiendskap og vold, skal forbys ved lov.*²²⁰

Mange av de endringene som er gjort i lovverk og retningslinjer etter 9/11 synes å rette seg mot visse grupper av befolkningen på grunnlag av religion, nasjonalitet eller hudfarge, og ikke på grunnlag av handlinger de har utført. Menneskerettsorganisasjoner har kritisert USA for å ha innført en menneskerettsstridende diskriminerende praksis i forhold til blant annet arrestasjoner og varetekt, rettssikkerhet, økonomiske sanksjoner og sikkerhetskontroller. Flere uttrykker også bekymring for hvilke konsekvenser myndighetenes diskriminerende praksis

²¹⁹ American Civil Liberties Union a

²²⁰ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 20 og 26

har i forhold til å nøre opp under folks fordommer mot innvandrere av et visst etnisk eller religiøst opphav.

Siden 11. september har tusenvis av innvandrere, primært fra Sør-Asia, Midtøsten og Nord-Afrika, blitt tatt inn til avhør mistenkt for terrorvirksomhet. Kravene til beviser er små, og mer enn 1200 utenlandske statsborgere har blitt satt i forvaring.²²¹ Mens mange tusen hvert år blir lenger i landet enn visumet tillater, er det så godt som bare muslimske menn eller menn fra land i Midt-Østen som har blitt satt i forvaring. Det er vanskelig å unngå konklusjonen om at rase eller etnisk opprinnelse har vært en hovedfaktor i fengslingen, hevder *Amnesty*.²²² Dersom en utenlandsk statsborger antas å utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet, kan det beordres en ikke tidsbegrenset forvaring av denne personen.²²³ Dersom man ikke finner ut hvilket land personen i forvaring kan deporteres til, åpner loven for ubegrenset forvaring uten rettssak. Menneskerettsorganisasjoner mener at dette innebærer å innføre et diskriminerende rettsprinsipp der utenlandske statsborgere ikke har krav på det samme rettsvern som amerikanske statsborgere.²²⁴

Den samme bekymringen er reist i forhold til hvilke rettigheter utenlandske statsborgere har når det gjelder å oppnå en rettferdig rettssak. Et militært dekret utstedt av presidenten 13. november 2001 tillater spesielle militærtribunaler å rettsforfølge ikke-amerikanske statsborgere over hele verden mistenkt for å være involvert i 'internasjonal terrorisme'. Dekretet innebærer at utenlandske statsborgere kan bli rettsforfulgt med lavere rettssikkerhet enn amerikanske borgere.²²⁵ (Se eget avsnitt om militærtribunaler senere i kapitlet.)

Utenlandske statsborgere har også større sjanse for å bli utsatt for andre sikringstiltak. En ny lov som tillater finansdepartementet å fryse økonomiske midler til personer og organisasjoner som har tilknytning til terroristisk virksomhet,²²⁶ har særlig rammet muslimer og arabere. Myndighetene baserer seg på svært tynt bevisgrunnlag når de beslutter hvilke organisasjoner som skal svartelistes, hevder *Helsingforsføderasjonen*.²²⁷ I tillegg til at bankkonti sperres, kan de også ta beslag i eiendom og eiendomsinteresser. På tilsvarende vis rammes muslimer og arabere hardt av nye sikkerhetskontroller for innreise til landet og visumutstedelse. *Helsingforsføderasjonen* rapporterer av tusenvis av besøkende har blitt utsatt for påtrengende sikkerhetskontroller og uhøflig behandling på flyplassene på grunnlag av

²²¹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:179

²²² Amnesty International 2002:2

²²³ U.S. Department of Defense 26.10.01: The Patriot Act, Section 412

²²⁴ Amnesty International 2002:17

²²⁵ AmnestyNytt 2002b:10

²²⁶ Executive order 13224

etnisk eller religiøst opphav.²²⁸ Besøkende fra visse land som er definert som ”indikator for nærmere undersøkelse” blir avhørt under ed, og fingeravtrykk og passfoto blir sjekket opp mot en ”terrordatabase.”²²⁹ Det er også utarbeidet rutiner der bestemte besøkende (per september 2002 besøkende fra Iran, Irak, Libya, Sudan og Syria) jevnlig må melde seg og avlegge rapport om hvor de oppholder seg, hva de bedriver, og når de skal reise hjem.²³⁰ Behandlingen av visumsøknader fra menn i alderen 16 til 45 år som kommer fra et land der majoriteten av befolkningen er muslimsk, kan ikke skje uten å konferere med Washington direkte, og det har også vært en merkbar nedgang i andelen muslimer blant de flyktningene USA har gått med på å slippe inn i landet.²³¹

Amnesty frykter at lovene vil bli brukt ikke bare til å kontrollere innvandring, men også til å kontrollere innvandrere. Lovendringene gir USA et godt verktøy for å regulere flyten av innvandrere inn og ut av landet. Bestemmelsene som tillater fengsling av asylsøkere og flyktninger på ubestemt tid ved mistanke om ’støtte til terrororganisasjoner’, vil gjøre det risikabelt å ytre seg kritisk til amerikansk utenrikspolitikk, og vil oppfordre til konformitet med det amerikanske samfunnet, hevder de.²³² De nye antiterrorlovene vil dermed være en sterk melding til asylsøkere, innvandrere/arbeidsinnvandrere og flyktninger som kommer til USA, og begrenser denne gruppens reelle ytringsfrihet.

Den diskriminerende praksis som utøves på mange områder kritiseres også for å sende en klar melding til befolkningen i landet. En praksis der myndighetene generelt behandler muslimer og arabere med større mistenksomhet enn andre grupper, har utvilsomt bidratt til å skape økte fordommer mot disse gruppene i befolkningen generelt, hevder *Helsingforsføderasjonen*.²³³ Etter 11. september har det vært en eksplosiv økning i forekomsten av ”anti-muslimsk kriminalitet”, og ingen steder har økningen vært så stor som i USA.²³⁴ Bush-administrasjonen har fra flere hold blitt kritisert for ikke å trekke en klar distinksjon mellom terrorister og muslimer i de tiltak som er innført. Det å bidra til økte fordommer i befolkningen på grunnlag av religion eller etnisk opphav er i seg selv et brudd på menneskerettighetene (artikkel 20 i IKSPR).

²²⁷ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:138

²²⁸ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:108

²²⁹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:163

²³⁰ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:207

²³¹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:162

²³² *AmnestyNytt* 2002a:13

²³³ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:108

²³⁴ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:107

Som tidligere vist ligger det i artikkel 4(1) i IKSPR et klart forbud mot derogasjon fra retten til vern mot forskjellsbehandling på grunnlag av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion og sosial opprinnelse. Det åpnes heller ikke for begrensninger i disse rettighetene. All diskriminerende praksis og oppfordring til diskriminering er dermed direkte i strid med menneskerettighetene slik de er beskrevet i IKSPR. På enkelte punkter strider det også mot den amerikanske grunnloven.

Arrestasjoner og varetekt

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter tar for seg individets grunnleggende rett til personlig frihet og sikkerhet. Dette er i artikkel 9 blant annet konkretisert som retten til frihet fra vilkårlig pågrep eller fengsling, retten til å underrettes om årsaken til pågrepet og siktelsen som er rettet mot en, til straks å fremstilles for en domstol og innen en rimelig tid å få sin sak pådømt eller bli løslatt. I følge *Amnesty* og *Helsingforsføderasjonen* bryter USA med en rekke av disse prinsippene.

Vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse

*Enhver har rett til frihet og personlig sikkerhet. Ingen må utsettes for vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse(....)*²³⁵

I løpet av de første to månedene etter 9/11 ble i følge *Amnesty* mer enn 1200 mennesker uten amerikansk statsborgerskap tatt i forvaring i USA.²³⁶ Mange av disse sitter fortsatt i varetekt, mens et ukjent antall har blitt deportert eller løslatt mot kausjon etter måneder i fengsel. *Amnesty* har ved gjentatte anledninger uttrykt bekymring i forhold til amerikanske myndigheters utstrakte bruk av arrestasjon og varetekt i denne perioden, og i forhold til de juridiske endringene som har muliggjort denne prosessen.

Bekymringene har sammenheng med at USA etter 9/11 gjennom flere lovendringer har innvilget utvidet myndighet til å arrestere og forvare utenlandske statsborgere. *The Patriot Act* gir justisministeren retten til å klassifisere utenlandske statsborgere som "terror-mistenkte". En slik klassifisering fører til at man umiddelbart skal settes i forvaring, og de mistenkte kan holdes i forvaring inntil sju dager før tiltale tas ut. Denne muligheten i lovverket har så langt vært svært lite benyttet. Dette kan skyldes at immigrasjonsmyndighetene (*Immigration and*

²³⁵ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 9

²³⁶ Amnesty International 2002:1

Naturalization Service, heretter kalt *INS*) allerede 17. september 2001 fikk innført en interim (midlertidig) administrasjonslov som ga et langt større handlingsrom. Her ble i utgangspunktet maksgrensen for forvaring utvidet fra 24 til 48 timer, men med en vag tilleggsbestemmelse om at *INS* "in the event of an emergency or other extraordinary circumstance" har rett til å utvide varetektstiden med en "reasonable period of time".²³⁷ Denne bestemmelsen er i praksis videre enn den som senere ble gitt i *The Patriot Act*. For det første er det her ikke angitt hva som tilsvarer en "rimelig tidsforlengelse". For det andre stilles det ikke her krav til mistanke om terrorvirksomhet, slik det gjøres i *The Patriot Act*. *INS* fikk med dette utvidet myndighet til å arrestere enhver utenlandsk statsborger mistenkt for brudd på immigrasjonsloven. I motsetning til bestemmelsen i *The Patriot Act* har denne *INS*-bestemmelsen vært hyppig brukt.

Effekten er i følge *Helsingforsføderasjonen* at *INS* har rett til å holde utenlandske statsborgere i forvaring på ubestemt tid uten å reise tiltale,²³⁸ og tallene viser at i alt 752 av 1182 utenlandske statsborgere tatt i forvaring etter 11. september ble siktet nettopp for brudd på immigrasjonsreglene. Mange sitter i forvaring for mindre immigrasjonsovertredelser som normalt ikke ville ført til frihetsberøvelse; de fleste for å ha oppholdt seg lenger i landet enn det visumet ga rom for, for å ha jobbet ulovlig på turistvisum eller for ikke å ha tatt nok vekttall for å tilfredsstille et studentvisum.

En fersk høyesterettsdom kan imidlertid sette en stopper for denne praksisen. USAs høyesterett konkluderte 25.juni 2004 med at de internerte på Guantánamo har rett til juridisk vurdering av lovligheten ved innesperringen, og at de kan prøve sine saker i amerikanske domstoler. "Høyesterett har med dette satt grenser for den makten den amerikanske administrasjonen har gitt seg selv", konkluderer Amnesty.²³⁹ USAs forsvarsdepartement har i etterkant av dette nedsatt et offiserspanel som skal holde høringer med hver enkelt av fangene på basen, for å fastslå om deres fangenskap er ulovlig. Mange frykter at dette er et forsøk på å omgå kjennelsen.²⁴⁰

I tillegg til den utstrakte bruken av varetekt for mindre forseelser, er menneskerettsorganisasjonene også bekymret for mangelen på åpenhet og innsyn i slike saker. Løslatelsesprosedyrene *INS* anvender er ikke kjent, og advokater og fanger får liten informasjon om hvordan saken står. Denne uvissheten styrkes ytterligere av de nye

²³⁷ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:92

²³⁸ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:92

²³⁹ Amnesty International 29.06.04

²⁴⁰ Aftenposten 09.07.04

mulighetene til å utsette løslatelsen av internerte fanger. En midlertidig lov, utstedt av Justisdepartementet 29. oktober 2001, gjør at *INS* kan utsette løslatelse ved å fylle ut et skjema der de oppgir at fangen ennå oppleves å utgjøre en sikkerhetsrisiko, eller at man tror det er fare for flukt.²⁴¹ Slik kan fanger bli sittende i uker og måneder mens de venter på utfallet av en anke. *INS* trenger ikke å fremlegge bevis for disse påstandene. *Amnesty* er bekymret for den uvissheten en slik ordning innebærer. De er også kritiske til et slikt brudd med prinsippet om å dele makten mellom utøvende og dømmende makt. Manglende innsyn i prosessen og *INS'* muligheter til å overstyre dommernes avgjørelser om å innvilge kausjon eller godkjenne frivillig avreise, kan åpne for vilkårlige forvaringer i strid med internasjonal lov og standard, hevder de.²⁴²

IKSPR åpner ikke for at retten til frihet fra vilkårlig arrest eller annen vilkårlig frihetsberøvelse kan underlegges begrensninger, selv i situasjoner med trusler mot nasjonal sikkerhet, mot befolkningens sikkerhet eller mot den alminnelige samfunnsorden. Artikkel 9 er imidlertid ikke definert som ufravikelig uansett situasjon, men for at en nasjon skal kunne gå til det skritt å innføre en midlertidig oppheving av denne rettigheten må de nevnte kravene for dette tilfredsstilles.

Underretting om grunnene til arrestasjonen

*Den som arresteres, skal ved pågripelsen underrettes om grunnene til denne, og skal straks underrettes om enhver siktelse mot ham. (...) Den som er anklaget for en straffbar handling, skal ha rett til (...) å bli underrettet snarest, utførlig og på et språk som han forstår, om innholdet av og grunnen til anklagen mot ham.*²⁴³

Ifølge internasjonale lover og standarder, blant annet artikkel 9 i IKSPR, har alle arresterte personer og personer tatt i forvaring rett til umiddelbart å vite hvorfor de er arrestert. I følge den nevnte midlertidige administrasjonsloven av 17.11.01 ble tiden ikke-amerikanske borgere kan bli holdt i *INS* varetekt før de formelt siktes for et lovbrudd eller en *INS* forseelse utvidet fra 24 til 48 timer. Kun i nødssituasjoner eller andre ekstraordinære situasjoner kan denne tiden overskrides med en "rimelig forlengelse". I følge *Amnesty* har det imidlertid for mange gått både uker og måneder før de har fått vite hva de er anklaget for, og om det gjelder kriminelle eller *INS*-relaterte forhold. Granskninger *Amnesty* har gjort av det materialet USA har offentliggjort, viser at nesten halvparten av fangene satt mer enn 48 timer i varetekt før de

²⁴¹ Amnesty International 2002:9

²⁴² Amnesty International 2002:9

²⁴³ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 9 og 14

ble siktet. Eksempelvis satt to pakistanere 7 uker i varetekt før de ble siktet for å ha vært lenger i landet enn visaene ga anledning til.²⁴⁴

Artikkel 14 i IKSPR fastslår videre at en person som ikke har en god forståelse av det språket som brukes i den staten som er ansvarlig for å ha arrestert ham, fengslet ham eller holdt ham i varetekt, har krav på umiddelbart å få informasjon, på et språk han forstår, om årsaken til arrestasjonen og siktelsen mot ham og en redegjørelse for rettigheter og hvordan han kan hevde disse. *Amnesty* fant ved sine besøk ut at mange fanger som ikke snakket engelsk ikke en gang visste hvorfor de satt i varetekt, og at *Amnestys* utsendinger var de første som hadde snakket med dem på et språk de skjønte.²⁴⁵

Manglende informasjon til fangene og deres advokater om hvorfor de er fengslet gjør det vanskelig å prøve forvaringen. En slik hemmeligholdelse vil skape muligheter for misbruk av ordningen, og innebærer at disse fangene holdes på dårlige beviser og med dårligere sikkerhetsnett enn det som gjelder i det ordinære rettssystemet.

Åpningene for begrensninger og oppheving er her de samme som ovenfor.²⁴⁶

Rett til bistand

*Den som er anklaget for en straffbar handling, skal (...) gis tilstrekkelig tid og anledning til å forberede sitt forsvar og til å tre i forbindelse med en forsvarer etter eget valg (....)*²⁴⁷

Internasjonale avtaler sikrer visse grunnleggende rettigheter til bistand for mennesker i varetekt. Dette innebærer blant annet rask tilgang til advokat, rett til å motta besøk, informere familiemedlemmer om at de er arrestert og om hvor de befinner seg, og rett til å kontakte internasjonale organisasjoner eller den nasjonale ambassaden i landet der de er arrestert. Dette er viktige sikringer mot vilkårlig frihetsberøvelse, og omfattes dermed indirekte av artikkel 9 i den *Internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter*. Retten til bistand sikres også direkte blant annet gjennom artikkel 14(3) og gjennom *Wien-konvensjonen om konsulært samkvem*, som USA ratifiserte uten reservasjoner i 1969.

Amnesty er bekymret for i hvilken grad fangene som ble arrestert i jakten på terrorister blir anerkjent disse rettighetene. Organisasjonen rapporterer blant annet bekymring over at enkelte fanger ikke har fått muligheten til å kontakte sin nasjonale ambassade. Noen har bedt

²⁴⁴ Amnesty International 2002:7

²⁴⁵ Amnesty International 2002:15

²⁴⁶ De åpningene som gjøres for begrensninger i artikkel 14 gjelder kun for åpne rettsaker (14(1)), og omfatter således ikke artikkel 14(3) som her er referert.

²⁴⁷ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 14(3)

om det og blitt nektet, andre tror de kan ha undertegnet på at de frasa seg retten til dette uten å vite hva de undertegnet på, hevder *Amnesty*. Det samme gjelder for advokatbistand. I USA har ikke mennesker som anholdes for forseelser på immigrasjonsbestemmelsene krav på rettsoppnevnt eller statsfinansiert advokat, men alle mennesker som blir arrestert har i følge internasjonale avtaler rett til umiddelbar *juridisk veiledning*. På tross av dette oppgir *Amnesty* at de kjenner til flere saker der fangene har vært uten advokatbistand i uke- eller månedvis etter at de ble satt i varetekt. Andre har ikke lyktes i å kontakte en advokat, ikke fått lov til å kontakte advokat eller ikke blitt gjort kjent med at de har rett til å kontakte advokat.²⁴⁸

Hyppig fangeforflytning oppgis å være et annet problem. ”Av sikkerhetsgrunner” får ikke familie og advokater beskjed om forflytningene, og denne praksisen svekker fangenes muligheter til å opprettholde kontakt med sine støttespillere.²⁴⁹ *Amnesty* frykter at fanger dermed kan forsvinne i systemet. Praksisen bryter også med internasjonale standarder som sier at fangene har rett til umiddelbart å underrette familie både om arrestasjon og eventuelle forflytninger.

Siden retten til bistand omfattes av samme menneskerettsartikkel som retten til å underrettes på ens eget språk, gjelder de samme reglene for begrensninger og derogasjon. Det vil si at det uansett ytre omstendigheter ikke åpnes for at retten til å tre i forbindelse med en forsvarer kan underlegges begrensninger. I likhet med artikkel 9 er imidlertid heller ikke artikkel 14(3) definert som ufravikelig uansett situasjon, men må ved fravikelse tilfredsstille de strenge kravene til derogasjon.

Rettergang

Det å få en rettferdig rettssak er i følge IKSPR en grunnleggende menneskerettighet, og gjennom flere artikler i konvensjonen redegjøres det for sentrale prosessuelle rettigheter. Amerikanske myndigheter har blitt kritisert for å bryte med flere av disse rettighetene. Særlig har menneskerettsorganisasjoner gått hardt ut mot USAs opprettelse av egne militærtribunaler for å dømme utenlandske statsborgere mistenkt for krigshandlinger og terrorvirksomhet. Militærtribunalene har færre kontrollmekanismer enn det øvrige rettsapparatet, og man frykter at fangenes rettsikkerhet ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Et mer grunnleggende problem er at myndighetene ikke har gitt fangene en klart definert rettslig status (som krigsfanger eller

²⁴⁸ Amnesty International 2002:10

²⁴⁹ Amnesty International 2002:15

sivile ikke-stridende), og i forlengelsen av dette nekter å tilkjenne dem noen av disse gruppens internasjonalt definerte rettigheter.

Fangenes rettslige status

I følge Genèvekonvensjonen kan fanger kun tilskrives en av to ulike statuser; enten sivile ikke-stridende (som har krav på sivil rettssak) eller krigsfanger (som kan dømmes for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, men ikke for å delta i en konflikt). Det å nekte å tilkjenne fanger noen av disse statusene, bryter med de forpliktelsene en stat gjennom ratifiseringen av Genèvekonvensjonen har forpliktet seg til å respektere uansett situasjon.²⁵⁰ Denne konvensjonen inneholder ingen åpninger for midlertidig opphevelse eller begrensninger av lovene, og det kan derfor ikke foretas fravikelse fra denne.

Fangene plassert på Guantánamo ble opprinnelig klassifisert som terrorister eller "enemy combatants", en klassifisering som har blitt sterkt kritisert av menneskerettsorganisasjoner. Gjennom ikke å tilkjenne dem status som krigsfanger, hevder USA at de heller ikke har krav på de samme rettighetene til rettferdig rettergang som krigsfanger normalt har gjennom Genèvekonvensjonen. Siden de verken er amerikanske statsborgere eller befinner seg på amerikansk grunn, nekter Bush-administrasjonen å gi dem de rettigheter de ville hatt om de befant seg på amerikansk territorium.²⁵¹ *Helsingforsføderasjonen* er en av dem som kritiserer USA for å ha innført denne klassifiseringen for å unngå å ta hensyn til internasjonalt anerkjente rettsprinsipper:

*The only logical explanation for the conduct of the US government toward the detainees held at Guantánamo Bay is that it seeks to place them outside the law, holding them outside the jurisdiction of the US civilian courts and denying them protection under the Geneva Conventions, so as to justify their indefinite detention without trial.*²⁵²

USA har etter hvert justert dette standpunktet noe. Fortsatt blir ingen anerkjent som krigsfanger, men mistenkte Taliban-medlemmer blir likevel anerkjent de rettigheter Genèvekonvensjonen definerer. Antatte *al Qaida*-medlemmer blir imidlertid fortsatt holdt utenfor en slik beskyttelse.²⁵³

Enkelte av de utenlandske statsborgerne som ble tatt i forvaring i forbindelse med angrepet 9/11 har også blitt siktet for kriminelle handlinger. I motsetning til dem som holdes for brudd på immigrasjonslovgivningen eller som "material witnesses" har disse i følge

²⁵⁰ USA ratifiserte Genèvekonvensjonen i 1955.

²⁵¹ Aftenposten 02.12.03

²⁵² The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:100

²⁵³ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:99

Helsingforsføderasjonen så langt fått sine saker opp for sivile domstoler med de rettigheter som normalt følger i slike saker. Det er altså fanger som *INS* har i sin varetekt som ikke anerkjennes sine grunnleggende rettigheter. For disse er det ingen automatisk gjennomgang av lovligheten i varetekten før de tiltales for brudd på immigrasjonslovgivningen eller en kriminell handling.²⁵⁴

Rettferdig rettssak - parallelle militærtribunaler

*Alle skal være like for domstolene. Ved avgjørelsen av en strafferettslig anklage mot ham eller av spørsmål om hans borgerlige rettigheter og forpliktelser, har enhver krav på upartisk og offentlig saksbehandling ved en kompetent, uavhengig og upartisk domstol opprettet i henhold til lov (...) Alle skal være like for loven, og skal, uten noen form for forskjellsbehandling være berettiget til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle den samme og effektive beskyttelse mot forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, eiendom, fødsel eller annen status.*²⁵⁵

IKSPR slår fast at alle mennesker har krav på en individuell, rettferdig og offentlig rettergang ved en uavhengig og upartisk domstol. USA kritiseres fra menneskerettshold for å ha ignorert denne rettigheten, først og fremst gjennom å ha opprettet egne militærtribunaler for utenlandske borgere mistenkt for terrorvirksomhet. Militærtribunalene utgjør et parallelt rettssystem med færre kontrollmekanismer og lavere rettssikkerhet.

13. november 2001 signerte Bush et vedtak om å opprette en militærkommisjon som skulle dømme i saker der utenlandske borgere er mistenkt for ”*violations of the law of war or other offences triable by military commission*”, senere spesifisert til å innebære alle mistenkt for å være ”*members of al Qaida, involved in acts of international terrorism against the United States or harbouring such terrorists.*”²⁵⁶ Å fremsette sivile fanger for en slik rett vil i seg selv stride mot internasjonale menneskerettsstandarter, og menneskerettsorganisasjoner hevder at det å erstatte vanlig krigsrett med slike militærtribunaler bryter med Genèvekonvensjonen. Tribunalene har langt svakere krav til bevisbyrde, de kan føre hemmelige beviser, de kan bruke bevis innhentet under tvang eller tortur, rettssakene kan holdes for lukkede dører, advokater må utnevnes eller godkjennes av tribunalene, og eneste mulighet til å overprøve domsavgiselses er foreløpig å anke direkte til presidenten – som har oppnevnt kommisjonen.²⁵⁷ Menneskerettsorganisasjoner har kritisert domstolen for å

²⁵⁴ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:92

²⁵⁵ Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 14 og 26

²⁵⁶ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:96

²⁵⁷ Amnesty International 2003a

innebære et bortfall av kontrollmekanismer i rettssystemet disse fangene utsettes for, slik at utenlandske statsborgere kan rettsforfølges med lavere rettssikkerhet enn amerikanske borgere.

Amnesty er også kritisk til at ordningen underminerer maktodelingsprinsippet. Tribunalene er opprettet av presidenten, og er underlagt den utøvende makt. Den utøvende makt gis all myndighet til å bestemme hvem som skal bli tiltalt og i henhold til hvilke retningslinjer. I tillegg skal den utøvende makt fungere som ankeinstans. Dette kan vanskelig kalles et upartisk og uavhengig instrument, hevdes det, og organisasjonen mener at en slik ordning truer rettssamfunnet.²⁵⁸ En slik maktforskyvning åpner også for større grad av hemmelighold og mangel på innsyn i myndighetenes beslutninger. *Helsingforsføderasjonen* påpeker i sine rapporter hvordan militærtribunalets oppbygning bryter med anerkjente menneskerettigheter:

*The intention of the commission appeared to be the creation of a parallel system of justice with far fewer protections than regular civilian courts or US military courts-martial. Among the most troubling aspects of the order was the fact that commission members were to be appointed by the executive, that there was no right of appeal to an independent court, that the standard of evidence was lower than in either civilian courts or US military courts-martial, that only two-thirds majority was required for a guilty verdict and judgements were to be submitted for approval to the president or secretary of defence. What is more, hearsay and secret evidence were admissible.*²⁵⁹

Etter massiv kritikk har retningslinjene for militærtribunalene etter hvert blitt revidert noe, med økte krav til bevisbyrde, offentlig innsyn og åpning for kryssforhør av vitner. Selv med disse forbedringene gjenstår det fortsatt mye før USAs rettssystem for fanger satt i varetekt i forbindelse med 9/11 er i tråd med internasjonale menneskerettigheter, hevder *Helsingforsføderasjonen*.²⁶⁰

Artikkel 14, som blant annet fastslår retten til en upartisk og offentlig saksbehandling ved en uavhengig og upartisk domstol, kan i de beskrevne tilfeller underlegges begrensninger og derogasjon. Det å opprette en egen domstol for å dømme kun utenlandske statsborgere bryter imidlertid med prinsippet om ikke-diskriminering og likhet for loven (artikkel 26), som ikke kan underlegges begrensninger. Dette er dessuten en rettighet anerkjent både i USAs nasjonale lovverk og i internasjonale menneskerettstraktater, og dermed er ikke premissene for å iverksette derogasjon tilstede ("ikke i strid med andre forpliktelser etter folkeretten").

²⁵⁸ Amnesty International 16.11.01

²⁵⁹ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:97

²⁶⁰ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:97

Det strider også mot det absolutte forbudet mot ”forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, språk og religion og sosial opprinnelse” slik det er definert i artikkel 4(1).

Fangebehandling

I *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter* beskrives noen grunnleggende krav til behandling mens man sitter i forvaring. Menneskerettsorganisasjoner har kritisert USA for brudd på nær samtlige av disse rettighetene. De mange fangene som ble satt i forvaring etter 9/11 holdes på ulike steder og under ulike forhold. De sitter i fengsler eller i en av de nyopprettede fangeleirene, i USA eller i andre land. I følge *Amnestys* rapporter utsettes mange av fangene for en behandling som på flere punkter strider mot grunnleggende rettigheter som alle i følge internasjonal lov har krav på. Dette innebærer alt fra mildere typer deprivasjoner til direkte fysisk vold og tortur.²⁶¹ Enkelte av de kritiserte forholdene rundt behandlingen av fanger er forankret i juridiske endringer og politiske vedtak. Rundt andre kritiserte forhold hersker det større uvisshet omkring hvorvidt hendelsene er resultater av myndighetenes retningslinjer eller enkeltpersoners handlinger.

Mildere deprivasjoner

*Enhver som berøves friheten, skal behandles humant og med respekt for menneskets iboende verdighet. Personer som er satt under tiltale, skal, bortsett fra under ekstraordinære forhold, holdes atskilt fra dømte personer (...) Ungdom som er satt under tiltale, skal holdes atskilt fra voksne. (...) Friheten til å utøve sin religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som loven foreskriver (...)*²⁶²

I IKSPR slås det fast at alle som berøves friheten har krav på human behandling. I tillegg er det i *FNs minstestandarder for behandling av fanger* definert normative regler som sier at fangene skal bli registrert i fengslene, at de har rett til besøk fra familie og venner, rett til utendørs mosjon osv.

Den virkeligheten fanger plassert i amerikanske fengsler og fangeleire i forbindelse med 9/11 rapporterer om, bryter med flere av disse kravene. *Amnesty* kritiserer blant annet USA for å holde mistenkte, herunder flere mindreårige,²⁶³ under fengselslignende forhold uten at de er anklaget for et lovbrudd. Selv om de fleste av fangene er arrestert for mindre visumforseelser og ikke har en voldelig historie, holdes de i høysikkerhetsenheter beregnet på farlige fanger. Et annet punkt som kritiseres er at flere *INS*-fanger har blitt tvunget til å dele

²⁶¹ Amnesty International 2002:18

²⁶² Den Norske Helsingforskomité b, utdrag fra artikkel 10 og 18

celler med fanger som soner dommer for kriminelle handlinger. Internasjonale standarder sier at fanger som ikke er dømt for et lovbrudd skal holdes atskilt fra de som er dømt, og gis en behandling som er passende i forhold til sin udømte status. Fangene oppgis også å ha blitt utsatt for trakassering av medfanger fordi de har blitt knyttet til terrorangrep,²⁶⁴ og *Amnesty* rapporterer at muslimske fanger har blitt trakassert av fangevoktere på grunn av sin religion. Dette både i form av verbal og fysisk trakassering. *Amnesty* oppgir også at fangene har blitt nektet kontakt med familie og venner, fri religionsutøvelse, tilgang på mat i tråd med sin religiøse overbevisning, mosjon og nødvendig medisinsk behandling.²⁶⁵ Organisasjonen mener at alle disse forholdene faller innunder betegnelsen ”grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling”.

Kravet om rett til human behandling, inkludert mistenktes rett til å holdes atskilt fra straffedømte og ungdoms rett til å holdes atskilt fra voksne, er ikke en rettighet som det kan foretas begrensninger i. Dersom det oppstår en situasjon av nødstilstand som truer nasjonens liv, kan det imidlertid iverksettes derogasjoner dersom det er strengt nødvendig og ikke er diskriminerende eller i strid med andre lover. Når det gjelder retten til fri religionsutøvelse, er forholdet annerledes. Denne rettigheten kan aldri oppheves, men kan underlegges visse begrensninger dersom det skulle oppstå en situasjon der nasjonal sikkerhet, befolkningens sikkerhet eller alminnelig samfunnsorden er truet.

Dette er imidlertid ikke den mest alvorlige kritikken menneskerettsorganisasjoner har rettet mot USAs behandling av terrormistenkte fanger.

Vold og tortur

*Ingen må utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.*²⁶⁶

I sin krig mot terror holder USA flere tusen terrormistenkte fanget i ulike fengsler og fangeleire. Forholdene fangene soner under varierer, men menneskerettsorganisasjoner hevder å kunne dokumentere at fanger i flere av enhetene har blitt utsatt for en behandling som bryter med forbudet mot tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling slik det slås fast i artikkel 7. Rapporter om slike menneskerettsbrudd omfatter i særlig grad enheter i Irak, i Afghanistan og på Cuba.

²⁶³ Amnesty International 2003c:17

²⁶⁴ Amnesty International 2002:22

²⁶⁵ Amnesty International 2002:23-26

²⁶⁶ Den Norske Helsingforskomité b, artikkel 7

Amnesty har lenge hevdet at fangene på Guantánamo-basen på Cuba utsettes for en behandling som bryter med forbudet mot tortur og grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.²⁶⁷ *Røde Kors*, som er den eneste ikke-statlige organisasjonen som har fått besøke fangene der, har tatt den uvanlige avgjørelsen å gjøre sin bekymring offentlig.²⁶⁸ Fangene innkvarteres i små nettingceller uten plass til særlig bevegelser, og hvis de ikke samarbeider kan de bli straffet med lange perioder i isolatceller. Tidligere fanger rapporterer om utstrakt bruk av ulike typer sansedeprivasjoner, der de i perioder får hetter trukket over hodet, der øyne og ører blir tapet igjen og de får forbud mot å snakke med andre.²⁶⁹ *Amnesty* har også mottatt mange rapporter fra fanger som oppgir at de har blitt utsatt for ulike ”stress and duress”-teknikker for å fremskaffe den informasjonen amerikanske myndigheter er på jakt etter. Dette skal blant annet omfatte at fangene utsettes for søvndeprivasjoner, at de tvinges til å holde smertefulle stillinger over lengre tid, at de påtvinges høreklodder med hvit støy, at cellene har flombelysning hele natta, at de påsettes håndjern og fotlenker, og at de utsettes for timeslange forhør med vold og trusler om vold.²⁷⁰ Forholdene på Bagram-basen i Afghanistan oppgis å være enda verre. Basen, som har fungert som fangenes første etappe på veg til basen på Cuba, består av hangarer med bur. Behandlingen er i følge fangene røffere enn på Guantánamo-basen,²⁷¹ og rapporter viser at det her har forekommet flere tilfeller av direkte tortur under avhør. I desember 2002 døde to av fangene mens de var i amerikansk varetekt, og obduksjonsrapporten sier at dødsårsaken er ”drap” som følge av ”stump vold”.²⁷² I den senere tid har nyhetsbildet vært preget av bilder og beretninger fra Abu Ghraib-fengselet i Irak. Fanger skal ha blitt kledd nakne, blitt stablet oppå hverandre, blitt tvunget til å simulere gruppesex, blitt dratt rundt etter en hundelenke og fått festet kabler til hodet og blitt truet med å bli strømmet til døde hvis de beveget seg. Andre skal ha blitt truet med voldtekt, blitt seksuelt mishandlet med kosteskaft og lysrør, fått helt lysende fosfor over seg og blitt slått med kosteskaft og stoler.²⁷³

Menneskerettsorganisasjoner, fanger og amerikanske soldater bekrefter at flere av fangene er blitt utsatt for grove menneskerettsovergrep, og amerikanske myndigheter innrømmer kjennskap til flere av de nevnte episodene. En intern granskningsgruppe la i juli 2004 frem en rapport der det avdekkes 94 tilfeller av fangemishandling i de amerikanske

²⁶⁷ Amnesty International 2003b

²⁶⁸ Røde Kors sine funn er vanligvis holdt konfidensielle

²⁶⁹ NRK 03.02.04

²⁷⁰ Amnesty International 2003b

²⁷¹ NRK 03.02.04

²⁷² Amnesty International 2003b

fengslene i Irak og Afghanistan.²⁷⁴ Men at mishandlingen skal ha vært et resultat av

²⁷³ Aftenposten 03.05.04

²⁷⁴ Aftenposten 23.07.04



Amnesty International har meldt bekymring for den behandling fangene på Guantanamo-basen utsettes for.

Kilde: http://www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay_x-ray-pics.htm

systematisk tortur fra okkupasjonsmaktens side, benektes kategorisk fra den amerikanske forsvarsledelsen. President Bush har ved flere anledninger hevdet at Genèvekonvensjonen ikke skal gjelde for medlemmer av al-Qaida,²⁷⁵ men at fangene likevel skal behandles humant.²⁷⁶ Myndighetene hevder at det er enkeltsoldater som står bak ugjerningene,²⁷⁷ og dette støttes også i den interne granskningsrapporten. Amnesty tviler på troverdigheten av en militær granskning, og har bedt om at det blir iverksatt en uavhengig granskning av forholdene.²⁷⁸ Myndighetene innrømmer imidlertid at de har godkjent bruk av tøffe avhørsteknikker for terrormistenkte fanger. Diskusjonene omkring hvor langt de militære og etterretningstjenesten kunne gå i bruk av forhørsmetoder og tortur i krigen mot terror blir belyst av en rekke hemmeligstemplede dokumenter fremlagt for å dempe reaksjonene i etterkant av avsløringene om tortur av fanger i Abu Ghraib-fengselet. Det fremkommer av de nedgraderte dokumentene at de som avhørte fangene ønsket å ta i bruk hardere avhørsmetoder enn vanlig, at Justisdepartementet drøftet hvorvidt tortur og aggressive forhørsmetoder kan forsvares legalt, og at arbeidsgruppen i Pentagon ønsket å ta i bruk kraftige metoder for å få informasjon ut av fangene.²⁷⁹ Videre dokumenteres prosessen med godkjenning av forhørsteknikker anvendt på de terrormistenkte fangene. Forsvarsminister Rumsfeld godkjente de fleste av arbeidsgruppens forslag, herunder sju teknikker som ikke står i hærens egen oversikt over avhørsteknikker som skal sikre samsvar med Genèvekonvensjonens krav til fangebehandling.²⁸⁰ Blant de mest kontroversielle avhørsteknikkene som fortsatt er i bruk kan nevnes å fjerne privilegier, bruk av mindre komfortable avhørssettinger, tvungne diettendringer, bruk av isolat, forskyvning av søvntider, økning av fryktnivå og psykisk nedbryting av fangene.²⁸¹ Det å skremme fangene med hunder og tvinge dem til å kle seg nakne er to av teknikkene som var tillatt en kortere periode rundt årsskiftet 2002-2003, men som ble avskaffet ”som følge av bekymringer omkring implementeringen av virkemidlene”.²⁸²

Torturen som er avdekket blant annet i Abu Ghraib-fengselet går utover de fullmakter Bush-administrasjonen har gitt klarsignal for i det materialet som er offentliggjort.

²⁷⁵ Bush-administrasjonen ser på disse fangene som unntatt Genèvekonvensjonens beskyttelse fordi al Qaida er en organisasjon – ikke et land – og dermed noen man ikke kan forhandle med. Kilde: Aftenposten 24.06.04

²⁷⁶ Aftenposten 24.06.04

²⁷⁷ Aftenposten 03.05.04

²⁷⁸ Aftenposten 04.05.04

²⁷⁹ Blant annet ønsket de å ta i bruk scenarier som skulle overbevise fangene om at de kom til å dø, oppleve alvorlig smerte hvis de ikke snakket eller gi inntrykk av drukning gjennom bruk av våte håndklær og dryppende vann. Disse forslagene ble avvist av Rumsfeld. Kilde: Aftenposten 24.06.04

²⁸⁰ Aftenposten 08.06.04

²⁸¹ U.S. Department of Defense 16.04.03

Dokumentene gir ingen svar på hvorfor det ble tatt i bruk tøffere tiltak enn det administrasjonen hevder å ha gitt klarsignal for, eller hvorvidt Bush-administrasjonen har oppmuntret til en slik tøff behandling. Uansett stiller menneskerettsorganisasjoner seg kritisk til at USA ikke tok fatt i situasjonen da de ble kjent med beskyldningene om at tortur forekom. *Den internasjonale Røde Kors-komiteen* hevder at de allerede i januar 2004 fortalte Bushs nærmeste rådgivere om mishandlingen av fanger i Abu Ghraib-fengselet,²⁸³ men at ingen tiltak ble iverksatt for å hindre slik mishandling.

Uavhengig av hvorvidt soldatene har fått ordre om å utsette fangene for direkte tortur, er det stor enighet blant menneskerettsorganisasjonene om at de forholdene myndighetene har vedtatt å utsette fangene for bryter med forbudet mot grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Amnesty er kritisk til flere av de godkjente avhørsteknikkene, og hevder at disse bryter med grunnleggende menneskerettigheter:

*Disse metodene bryter med alle internasjonale regler for fangebehandling. Flere av disse metodene som Rumsfeld har godkjent har FNs torturkonvensjon vurdert som tortur.*²⁸⁴

Men det er ikke bare avhørsteknikkene som vekker *Amnestys* bekymring. Organisasjonen hevder også at den rettslige stillingen fangene har påfører dem unødige fysiske og psykiske belastninger. Det at mange holdes på ubestemt tid uten å vite hva de er arrestert for, er i seg selv i strid med artikkel 7. Fraværet av juridisk rammeverk gjør livssituasjonen ekstra vanskelig for dem som holdes i varetekt, hevder de:

*In August, the International Committee of the Red Cross posted on its website that it had "observed a worrying deterioration in the psychological health of a large number of [the detainees]". On 9 October, an ICRC spokesperson told the New York Times that "the open-endedness of the situation and its impact on the mental health of the population has become a major problem." To date, there have been over 30 suicide attempts among the detainees.*²⁸⁵

Artikkel 7, som USA her kritiseres for å bryte med, er definert som ufravikelig. Uansett ytre situasjon, heri inkludert trusler mot nasjonens liv, åpnes det ikke for at det kan innføres begrensninger eller foretas midlertidig oppheving av retten til frihet fra tortur og grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

²⁸² Dagbladet Magasinet 25.06.04

²⁸³ Aftenposten 10.05.04

²⁸⁴ Dagbladet Magasinet 25.06.04

²⁸⁵ Amnesty International 2003b

Oppsummering

Borgerrettsorganisasjonen *American Civil Liberties Union* og menneskerettsorganisasjonene *Amnesty* og *Helsingforsføderasjonen* retter hard kritikk mot flere av de sikkerhetstiltakene og lovendringene USA har innført i etterkant av 9/11. Som følge av den situasjonen som har oppstått anerkjennes enkelte av tiltakene som akseptable og nødvendige, mens andre tiltak hevdes å stå i misforhold til den foreliggende terrortrusselen. Organisasjonene påpeker at endringene på flere sentrale punkter bryter med grunnleggende menneskerettigheter, og at USA gjennom sin kamp mot terror selv er i ferd med å forringe den friheten og de verdiene de oppgir at de ønsker å forsvare.

Ulike organisasjoner opptatt av menneskerettssituasjonen i USA gir i stor grad et sammenfallende bilde av situasjonen, selv om de alle har valgt ulikt hovedfokus for sin kritikk. For å danne et bredt bilde av kritikken er det i det ovenstående tatt utgangspunkt i seks tema; terrordefinisjoner i lovverket, kontroll og overvåking, tiltak som retter seg mot visse deler av befolkningen, bruken av arrestasjoner og varetekt, ulike sider ved rettergang og den behandling fangene utsettes for. USA kritiseres for å bryte med alle disse punktene, men enkelte brudd trekkes frem som mer alvorlige enn andre. Det understrekes ved at enkelte tiltak også bryter med menneskerettigheter det i følge internasjonalt lovverk ikke er rom for å avvike fra. Dette gjelder blant annet kravet om at ingen skal utsettes for tortur og grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, at ingen handling skal kunne straffes dersom den ikke presist og utvetydig kan defineres som i strid med gjeldende lovverk, at alle fanger skal gis en klart definert rettslig status, og at det ikke kan innføres kontroll- og rettsordninger som innebærer en diskriminerende praksis. Dette er rettigheter som verken kan underlegges begrensninger eller derogasjon.

I forhold til andre tiltak er det mer rom for tolkninger i diskusjonen omkring legitimiteten i å oppheve og begrense menneskerettighetene. IKSPR gir ingen åpninger for at det kan innføres begrensninger i retten til human behandling, retten til straks å underrettes om grunnlaget for ens arrestasjon på ens eget språk, retten til å motta bistand, eller retten til ikke å utsettes for vilkårlig frihetsberøvelse eller vilkårlig inngrep i privat- og familieliv. Disse rettighetene kan imidlertid underlegges derogasjon dersom det oppstår en situasjon som tilfredsstillende de strenge kravene som er fastsatt for dette. Når det gjelder retten til fri religionsutøvelse, er forholdet annerledes. Denne rettigheten kan aldri oppheves, men kan underlegges visse begrensninger dersom det skulle oppstå en situasjon der nasjonal sikkerhet, befolkningens sikkerhet eller alminnelig samfunnsorden er truet.

Mest problematisk blir diskusjonen omkring legitimiteten ved fravikelser fra rettigheter som ytringsfrihet, frihet til fredelige sammenkomster, foreningsfrihet og retten til en upartisk og offentlig saksbehandling ved en uavhengig og upartisk domstol. Disse kan både underlegges begrensninger og derogasjon, men kravene for alle avvikelser er strenge. Menneskerettsorganisasjonene er kritiske til hvorvidt tiltakene som er iverksatt står i proporsjon til truslene mot nasjonens liv og folkets sikkerhet, at de er strengt nødvendige i et demokratisk samfunn, at de ikke innebærer diskriminerende prinsipper og at de ikke strider mot andre forpliktelser etter folkeretten. Uten at disse betingelsene er tilfredsstilt, er alle fravikelser i strid med konvensjonens definerte vilkår for fravikelser.

Drøftingene i dette kapittelet viser at utformingen av USAs krig mot terror innebærer utfordringer for menneskerettsarbeidet. Det pekes også på flere områder der antiterroriltakene innebærer klare brudd på menneskerettighetene. En kartlegging av umiddelbare brudd på menneskerettighetene sier imidlertid lite om de langsiktige utfordringene i menneskerettsarbeidet. Hvilke mer prinsipielle utfordringer er det som gjenspeiles i USAs utforming av krigen mot terror? For å belyse dette spørsmålet, behandles det i kapittel 8 enkelte innspill som med ulike utgangspunkt forholder seg kritiske i forhold til FNs forståelse av menneskerettighetenes rolle og funksjon. Spørsmålet er så om USAs utforming av krigen mot terror kan sees i lys av noen av disse utfordrende teoriene, og om de ut fra dette kan bidra til å peke på noen potensielle utfordringer i den langsiktige kampen for å bevare menneskerettighetenes vilkår i USA.

Kapittel 8

Langsiktige utfordringer for menneskerettighetene

I dette kapitlet gis det en presentasjon av enkelte teorier og innspill som på ulikt vis utfordrer de oppfatninger som ligger til grunn for menneskerettstenkningen slik vi kjenner den fra FN-systemet. Først beskrives det en problemstilling hentet fra den juridiske diskursen. Denne omhandler aspekter ved forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt lovverk. Hvilket forhold har USA til ratifisering av menneskerettskonvensjonene, og hvilken juridisk legitimitet tillegges disse? Hvilke juridiske argumenter har vært brukt mot en ratifisering av konvensjonene, og med hvilke reservasjoner har USA ratifisert IKSPR? I den ideologiske diskursen er det forholdet mellom stat og individ som drøftes. Hva ligger det i begrepet ”demokrati”? Hvilke føringer legger ulike demokratioppfatninger for hva en stat ansees å ha rett til å utsette enkeltindivider for i den hensikt å bidra til økt sikkerhet for flertallet av befolkningen? Hvor går balansepunktet mellom hensynene til majoritetens sikkerhet og individets ukrenkelighet? Som en forlengelse av denne debatten behandles det innen den moraletiske diskursen enkelte teorier som tar utgangspunkt i ulike forståelse av menneskers verdighet, og av moralske aktørers plikter i forhold til enkeltmennesket. Er det slik at alle mennesker har lik og ukrenkelig verdighet, eller kan visse egenskaper sies å legitimere en gradering i tilkjennelse av menneskeverd og rettigheter? Hvilke føringer legger de ulike forståelsene for hvilke handlinger vi som moralske aktører kan utsette enkeltmennesket for?

De kritiske innspillene sees også fortløpende i lys av den presentasjonen som i tidligere kapitler er gitt av utformingen av krigen mot terror, og av kritikken som er reist mot denne. Kan de kritiske innspillene fra den juridiske, ideologiske og moraletiske menneskerettsdiskursen gi viktige innspill i arbeidet med å avdekke prinsipielle og langsiktige utfordringer for menneskerettighetenes videre vilkår i USA?

Utfordringer innen den juridiske diskursen

- om nasjonalt og internasjonalt lovverk

Menneskerettskonvensjonene er juridisk bindende for de stater som har ratifisert dem. Det vil si at statene har forpliktet seg til å sørge for at egne borgere og borgere under deres jurisdiksjon sikres rettighetene nedfelt i disse. Med enhver rettighet som enkeltmennesket

tilkjennes, følger et plikt-korrelat i form av at staten har en plikt som samsvarer med rettigheten:

Det er staten som har plikt-korrelatet til menneskerettighetene som står i menneskerettighets-erklæringen, som er bundet og forpliktet av denne. Eksempelvis har ethvert individ rett til frihet fra vilkårlig fengsling, og staten har en (negativ) plikt til ikke å fengsle noen uten lov og dom.²⁸⁶

Det er denne forpliktelsen en stat påtar seg gjennom en ratifisering av en pakt eller konvensjon. Dette skjer som regel gjennom at konvensjonene blir en del av nasjonens lovgivning; i monistiske rettssystemer gjennom at konvensjonene ratifiseres på linje med nasjonale lover, i dualistiske rettssystemer gjennom inkorporasjon, transformasjon eller konstatering av normharmoni.²⁸⁷ De ulike rettssystemene i ulike land danner grunnlag for ulike implementeringspraksis. Hvordan stater forholder seg til de juridiske forpliktelsene varierer også som følge av at det finnes visse åpninger for unntak fra konvensjonene. I tillegg til at konvensjonene tar høyde for at det i visse ekstreme tilfeller kan være tillatt å fravike noen av rettighetene (jf kapittel 6), velger enkelte stater å knytte ulike typer reservasjoner og tolkninger til ratifiseringen. Ratifisering av en gitt konvensjon innebærer derfor ikke nødvendigvis enhetlige juridiske retningslinjer i ulike land.

USAs ratifisering av menneskerettskonvensjoner

USA har et tosidig forhold til internasjonale menneskerettigheter. Samtidig som de har jobbet for å fremme menneskerettighetene i mange andre land, har de selv motsatt seg ideen om at disse normene også gjelder amerikanske institusjoner og borgere. Dette har gitt seg uttrykk i at nasjonen har unnlatt å ratifisere mange sentrale menneskerettskonvensjoner:

The position of the U.S. respecting international human rights has been full of contradictions. For decades it refused to ratify any major international human rights treaty, and although it has adhered to some of them in recent years, it still lags behind most Western democracies. At the same time, the U.S. has strongly supported UN efforts to promote human rights and was among the first countries of the world to adopt substantial body of domestic law designed to bolster the enforcement of internationally guaranteed human rights.²⁸⁸

Da USA i 1988 ratifiserte Folkemordkonvensjonen, var dette den første store menneskerettskonvensjonen nasjonen valgte å forplikte seg til.²⁸⁹ Buergenthal m.fl. beskriver

²⁸⁶ Larsen, Lene B. 1999

²⁸⁷ Bergem K. m.fl.2002:21

²⁸⁸ Buergenthal, T. m.fl. 2002:347

²⁸⁹ For en oversikt over sentrale menneskerettsavtaler signert eller ratifisert av USA, se vedlegg III

dette som et vendepunkt i USAs forhold til internasjonale menneskerettsavtaler.²⁹⁰ I etterkant av dette har nasjonen blant annet ratifisert *konvensjonen for sivile og politiske rettigheter* (1992), *konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering* (1994), *konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling* (1994) og *konvensjonen om barnets rettigheter* (2003). En rekke avtaler er også signert, men ennå ikke ratifisert. Dette gjelder blant annet *konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*, *konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner* og den første tilleggsprotokollen til *konvensjonen for sivile og politiske rettigheter*.

Menneskerettskonvensjoner og forholdet til USAs nasjonale lovverk

Det juridiske forholdet mellom nasjonalt lovverk og internasjonale menneskerettsavtaler er klart definert i USA; føderale lover og ratifiserte traktater har den samme normative rang etter Grunnloven.²⁹¹ Dersom det skulle være et misforhold mellom innholdet i føderale lover og en selvekseverende traktatbestemmelse, er det den nyligst vedtatte bestemmelsen som skal være gjeldende. Traktater erstatter i utgangspunktet alle uforenlige statlige lover, med mindre de inneholder bestemmelser om noe annet. De kan dermed føderalisere forhold som tidligere har vært styrt av den enkelte stat. En avtalebestemmelse kan imidlertid ikke gis effekt som nasjonal lov dersom den er i konflikt med bestemmelser i Grunnloven.²⁹²

Ikke alle er like fornøyd med dette forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt lovverk, og det har vært mange diskusjoner om internasjonale menneskerettigheters juridiske rolle i USA. På 50-tallet ble det ved flere anledninger foreslått et tillegg til Grunnloven som ville begrense myndighetenes makt til å ratifisere internasjonale avtaler, og også begrense internasjonale avtalers juridiske rang i forhold til nasjonalt lovverk ("*the Bricker Amendment*").²⁹³ Disse forslagene, som aldri fikk flertall i Senatet, ble fremlagt som direkte respons på FNs menneskerettserklæring og menneskerettskonvensjonene som var under utvikling.

Enkelte har også hevdet at USAs ratifiseringer av internasjonale menneskerettsavtaler er direkte grunnlovsstridig. Buergenthal m.fl. hevder at det i hovedsak er tre juridiske argumenter som har blitt fremmet av motstandere av USAs tilslutning til disse konvensjonene:

²⁹⁰ Buergenthal, T. m.fl. 2002:350

²⁹¹ Buergenthal, T. m.fl. 2002:352

²⁹² Buergenthal, T. m.fl. 2002:353

²⁹³ For nærmere beskrivelse av *the Bricker Amendment*, se Buergenthal m.fl. 2002:355 ff

The first argument is that human rights are a matter of domestic jurisdiction and that the U.S. Constitution does not permit the use of the treaty-making power to regulate a matter that is not a proper subject for international negotiations. (...) The second argument against U.S. adherence to human rights treaties is that many of the rights these instruments protect are regulated in the U.S. by state rather than federal law. Their ratification by the U.S., it is contended, would improperly federalize these subjects. (...) Finally, it has been argued that some human rights treaties contain provisions that conflict with the U.S. Constitution.²⁹⁴

Det første argumentet, at menneskerettigheter ikke er et internasjonalt anliggende og således ikke et egnet felt for internasjonale forhandlinger, blir av Buergenthal m.fl. beskrevet som lite relevant i dagens samfunn. Det store antallet internasjonale menneskerettsavtaler og det store antallet nasjoner som har ratifisert mange av disse avtalene vitner om at hensynet til menneskerettigheter har blitt et internasjonalt anliggende. Diskusjonen omkring hva som skal, eller ikke skal, være gjenstand for internasjonale avtaler må ta utgangspunkt i samtidsholdene, hevdes det. Ratifisering av menneskerettskonvensjoner kan derfor ikke sies å være i strid med kravet til hva som er legitime områder for å inngå internasjonale avtaler:

The constitutional standard about what is or is not a matter of international concern for purposes of the treaty power, assuming that there is in fact such a requirement, cannot be divorced from contemporary international realities and diplomatic practice.²⁹⁵

Hva gjelder argumentene som fremmes mot en føderal overstyring av statlig lovverk, er Buergenthal m.fl. i tvil om en slik føderalisering hevdes å være i strid med Grunnloven eller om den bare hevdes å være uklok; om det i sin essens er et politisk eller juridisk argument.²⁹⁶ Juridisk eksisterer det mange begrensninger for myndighetenes muligheter til å inngå internasjonale avtaler, og det har i den senere tid vært oppe flere saker i USAs høyesterett der hensikten har vært å avgrense rekkevidden av den føderale autoriteten på dette området. I forhold til føderal ratifisering av menneskerettskonvensjoner har imidlertid dette argumentet liten oppslutning. *The Tenth Amendment* har av flere blitt brukt som en juridisk begrunnelse mot en slik føderal praksis, men dette argumentet har blitt avvist av USAs høyesterett:

(...) the Tenth Amendment, which provides that "the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people" does not limit the treaty-making power of the U.S. since it was expressly delegated to the U.S.²⁹⁷

²⁹⁴ Buergenthal, T. m.fl. 2002:359-362

²⁹⁵ Buergenthal, T. m.fl. 2002:360

²⁹⁶ Buergenthal, T. m.fl. 2002:360

²⁹⁷ Buergenthal, T. m.fl. 2002:361

Det tredje og siste argumentet, at enkelte av artiklene inneholder bestemmelser i strid med USAs grunnlov, hevdes imidlertid fortsatt å være et relevant innspill innenfor dagens juridiske diskurs. Flere av menneskerettskonvensjonene inneholder slike bestemmelser, og kan derfor ikke uten videre ratifiseres av USAs føderale myndigheter. En ratifisering vil derfor kreve at det gjøres reservasjoner fra de aktuelle artiklene:

*Such prohibitions, if enacted into U.S. law, would clearly run afoul of the First Amendment to the Constitution. Here and in similar cases appropriate reservations must be made upon ratification to ensure that the U.S. does not assume international obligations which it would be unable to discharge on the domestic plane because they violate the Constitution.*²⁹⁸

Med unntak av slike bestemmelser som er direkte i strid med USAs grunnlov, levnes det både hos Henkin og Buergenthal m.fl. liten tvil om at det ikke er noen overbevisende konstitusjonelle argumenter mot en ratifisering av menneskerettskonvensjoner.

USA, RUDs og IKSPR

Alle de tre beskrevne juridiske argumentene hevdes imidlertid å leve i beste velgående i form av USAs praksis med å foreta reservasjoner ved ratifisering av avtalene.²⁹⁹ Det å knytte reservasjoner til ratifisering av menneskerettskonvensjoner har blitt vanlig praksis i USA. I tillegg til reservasjonene ratifiseres ofte en konvensjon med tolkninger av artikkeltekster og erklæringer. Disse tre praksisene går under samlebetegnelsen *RUDs* (*reservations, understandings and declarations*). Alle vedtatte RUDs er juridisk bindende i den nasjonale lovgivningen i USA, men internasjonalt har de tre praksisene ulik juridisk effekt:

*A reservation modifies the terms of the treaty as between the reserving state and the states accepting the reservation to the extent of the reservation. As such, a reservation changes the international obligation of these states inter se. Understandings and declarations are traditionally thought of as unilateral statements by a state regarding its interpretation or position with regard to a given provision of a treaty. They will not as a rule modify a state's international obligations, but it is not always clear whether they will or will not have any international legal consequences because the label a state attaches to these statements is not determinative legally.*³⁰⁰

Visse *RUDs* knyttes i dag til samtlige menneskerettskonvensjoner som ratifiseres av USA. Buergenthal m.fl. skisserer fem generelle strategier som brukes.³⁰¹ For det første knyttes det reservasjoner til enhver bestemmelse som kan ansees å stå i konflikt med nasjonens grunnlov. Internasjonale menneskerettskonvensjoner skal ikke stå over USAs eget lovverk, og det kan

²⁹⁸ Buergenthal, T. m.fl. 2002:362

²⁹⁹ Buergenthal, T. m.fl. 2002:373

³⁰⁰ Buergenthal, T. m.fl. 2002:367

³⁰¹ Buergenthal, T. m.fl. 2002:368-374

derfor ikke ratifiseres artikler med bestemmelser som er i strid med denne. I forhold til IKSPR omfatter dette blant annet artikkel 20(1) (*"enhver form for krigspropaganda skal forbys ved lov"*) og 20(2) (*"enhver tilskyndelse til nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer oppfordring til diskriminering, fiendskap og vold, skal forbys ved lov."*).³⁰² Disse bestemmelsene ansees å være i strid med ytringsfrihetsrettigheter beskrevet i *First Amendment*. I følge denne kan bare slik propaganda forbys dersom den ansporer til vold eller andre kriminelle handlinger,³⁰³ og følgende reservasjon ble vedtatt for å sikre at ikke rettighetene definert i grunnloven ble innskrenket av ratifiseringen:

*(...) article 20 does not authorize or require legislation or any other action by the United States that would restrict the right of free speech and association protected by the Constitution and laws of the United States.*³⁰⁴

For det andre vil USA i regelen knytte reservasjoner til enhver bestemmelse som krever tilpassing av det eksisterende lovverket. Ved ratifiseringen av IKSPR ble det vedtatt flere slike reservasjoner; i forhold til artikkel 10(2b) (*"Ungdom som er satt under tiltale, skal holdes atskilt fra voksne."*), artikkel 15(1) (*"Dersom det etter at lovovertrедelsen ble begått, ble innført mildere straffebestemmelser, skal disse anvendes på lovovertrederen."*), artikkel 6(5) (*"Dødsstraff må ikke idømmes for forbrytelser begått av personer under 18 år"*) og artikkel 7 (*"Ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff."*). USA reserverte seg mot den sistnevnte artikkelen gjennom å forplikte seg til innholdet kun i den grad "grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling" innebærer det samme som "grusom og uvanlig behandling" slik det er beskrevet i USAs grunnlov.

I forlengelsen av disse reservasjonene er det også vedtatt en rekke "forståelser" (*understandings*) av avtaleteksten i IKSPR. Artikkel 26 (*"Lovgivningen skal forby enhver form for forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, eiendom, fødsel eller annen status."*) forstås dit hen at den ikke gjelder i tilfeller der slike distinksjoner rasjonelt er relatert til legitime mål for myndighetene. Artikkel 10(2) (*"Personer som er satt under tiltale, skal, bortsett fra under ekstraordinære forhold, holdes atskilt fra dømte personer."*) forstås dit hen at en slik fangeforvaring tillates der det i lys av den enkelte persons farlighet synes egnet. Videre forstås artikkel 14(3) (*"Den som er anklaget for en straffbar handling skal ha rett (...) til å tre i forbindelse med en forsvarer"*

³⁰² Buergenthal, T. m.fl. 2002:362

³⁰³ Henkin, Louis 1981:22

³⁰⁴ FN b

etter eget valg.”) dit hen at den ikke gjelder tilfeller der en offentlig forsvarer er blitt oppnevnt. En annen og mer generell forståelse som anvendes på samtlige menneskerettskonvensjoner, er en “føderalisme-klausul”. Denne forståelsen signaliserer at en ratifisering ikke er ment å endre den eksisterende ansvars- og autoritetsfordelingen mellom statlige og føderale myndigheter. Med dette søker man å hindre at statene mister myndighet over saker som omhandles i konvensjonene:

*Specifically, the purpose of this understanding is to emphasize, for legal as well as policy reasons, that U.S. ratification will not have the effect of federalizing those subjects regulated by the treaty over which the states and local governments have heretofore exercised jurisdiction.*³⁰⁵

Klausulen søker å klargjøre at føderale myndigheter gjennom en ratifisering ikke skal tilegne seg myndigheter over alle saker som omhandles i konvensjonene.

Videre har det blitt vanlig praksis for USA å ratifisere menneskerettskonvensjoner med en erklæring om at nasjonen anser de substansielle bestemmelsene for ikke å være selvekksekverende. I forhold til IKSPR er denne erklæringen formulert til å omfatte artikkel 1 – 27. Dette gjøres for å sikre at avtalen ikke skal ansees å inneholde rettigheter som direkte kan danne grunnlag for private rettssaker for amerikanske domstoler. Denne erklæringen er i følge Buergenthal m.fl. gjenstand for både juridisk forvirring og betydelig debatt, og den eksakte betydningen av den er noe uklar.³⁰⁶

Den femte og siste RUD-praksisen omtalt av Buergenthal m.fl. er en erklæring som Senatet legger med sin rådgivende resolusjon i forhold til ratifiseringen av en menneskerettskonvensjon:³⁰⁷

*Nothing in this Convention requires or authorizes legislation, or other action, by the United States of America prohibited by the Constitution of the United States as interpreted by the United States.*³⁰⁸

Reaksjoner på USAs RUDs

Av det ovenstående fremgår det at USA på en rekke punkter har valgt å reservere seg fra bestemmelser i *konvensjonen for sivile og politiske rettigheter*; både i form av egne tolkninger av bestemmelsene og i form av reservasjoner mot enkelte artikler. Med dette er konvensjonens nasjonale juridiske legitimitet kraftig svekket i forhold til den intensjonen som

³⁰⁵ Buergenthal, T. m.fl. 2002:371

³⁰⁶ Buergenthal, T. m.fl. 2002:372

³⁰⁷ Denne erklæringen er ikke en del av ratifiseringsteksten.

³⁰⁸ Buergenthal, T. m.fl. 2002:372

FN-systemet legger til grunn. I følge Henkin innebærer det mest sannsynlig at domstolene ikke vil ta hensyn til konvensjonene i det hele tatt.³⁰⁹

Det har ikke manglet på kritikk av USAs RUD-praksis. En rekke land, deriblant Norge, har lagt inn formelle innsigelser mot flere av USAs reservasjoner mot IKSPR. Utgangspunktet for disse er en forståelse av reservasjonene som uforenlige med konvensjonens hensikt, og dermed som ugyldige.³¹⁰

*(...) In the view of the Government of Norway, the reservation (3) concerning article 7 of the Covenant is according to the text and interpretation of this article incompatible with the object and purpose of the Covenant. According to article 4 (2), article 7 is a non-derogable provision, even in times of public emergency. For these reasons, the Government of Norway objects to this reservation.*³¹¹

Dette er også FNs offisielle holdning, og FNs menneskerettskomité har anmodet USA om å trekke tilbake sine reservasjoner.³¹² USA har imidlertid sagt seg uenig i store deler av de juridiske analysene som ligger bak en slik henvendelse.³¹³

Krigen mot terror og juridiske utfordringer for menneskerettighetene

Gjennom en ratifisering av *konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* signaliserer USA enighet i de sentrale verdiene som ligger til grunn for denne. At ratifiseringen likevel skjer med visse reservasjoner, har skapt grobunn for mange teorier om hva som ligger bak en slik praksis.³¹⁴ I denne sammenheng er det imidlertid ikke et mål å si noe om *hvorfor* USA gjør som de gjør på dette området, men snarere hvilke konsekvenser som følger av en slik juridisk praksis. Kan de kritiske innspillene mot utformingen av krigen mot terror sees i lys av USAs reservasjoner og juridiske tolkninger av innholdet i den ratifiserte konvensjonen? Og kan en slik juridisk praksis sies å utgjøre en prinsipiell og langsiktig utfordring for menneskerettighetenes rolle og funksjon i USA?

Beskrivelsene som tidligere er gitt av USAs antiterrorinnsats (kapittel 5) og av kritikken som er rettet mot denne (kapittel 7) viser at flere av de iverksatte tiltakene bryter med de rettigheter som angis i IKSPR, samtidig som de faller innenfor grensene som trekkes opp av USAs vedtatte reservasjoner og tolkninger av konvensjonen. Noen av de mest alvorlige eksemplene i så henseende finner vi i form av tiltak som bryter med bestemmelsene i forhold

³⁰⁹ Henkin, Louis 1981:24

³¹⁰ Buergenthal, T. m.fl. 2002:376

³¹¹ Norges innsigelser mot USAs reservasjoner i forhold til IKSPR, datert 4. oktober 1993. Kilde: FNb

³¹² Amnesty 2003c:9

³¹³ Buergenthal, T. m.fl. 2002:377

³¹⁴ For en drøfting av dette spørsmålet, se Ignatieff, Michael 2004 og Buergenthal, T. m.fl. 2002

til diskriminering, fangebehandling og soningsforhold. Forvaringen av mindreårige i fangeleirene sammen med voksne samsvarer med reservasjonene mot artikkel 10(2). Bruken av aggressive avhørsteknikker samsvarer med reservasjonene mot artikkel 7, som forbyr bruk av grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Den diskriminerende rettspraksisen med parallelle militærtribunaler og lavere rettssikkerhet for ikke-amerikanske statsborgere samsvarer med tolkningen av artikkel 26, som i utgangspunktet forbyr ”forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge (...) religion, politisk eller annen oppfatning”. Det samme gjelder det faktum at mennesker med muslimsk bakgrunn eller med typisk arabisk utseende i større grad enn andre utsettes for økt overvåkning, økte kontrolltiltak på flyplasser og andre utfartssteder, diskriminering ved behandling av visum- og asylsøknader, og økt risiko for å bli sendt ut av landet eller satt i forvaring.

Mange av de kritiserte forholdene og rapporterte menneskerettsbruddene i kjølvannet av 9/11 dreier seg med andre ord om konvensjonsbestemmelser der USA har vedtatt reservasjoner, forståelser eller erklæringer. Det hevdes ikke med dette at menneskerettsbruddene skjer som konsekvens av de vedtatte reservasjonene. Det at USA, med henvisning til nasjonalt lovverk og konvensjonsreservasjoner, hevder å kunne legitimere fravikelser fra sentrale menneskerettigheter, kan imidlertid tyde på at det fortsatt finnes klare juridiske utfordringer på menneskerettsfeltet. Internasjonale menneskerettigheter har liten verdi dersom de ikke følges opp på nasjonalt nivå. Når ratifiserende stater innfører egne retningslinjer for implementeringen av menneskerettighetene, reduseres derfor konvensjonenes legitimitet og slagkraft. Dette gjelder ikke bare i forhold til menneskerettighetenes videre vilkår i USA, men også i andre land:

As troubling as the substantive deprivation of basic rights that have taken place, is the image that the U.S. government has sent to the world that in the fight against terrorism, it is willing to hold itself above international law. (...) Regrettably, around the world, other governments have taken to characterizing their usual repression of domestic dissent as a necessary part of the war against terrorism.³¹⁵

Effekten av de overnasjonale normene som sikring av nasjonenes ivaretagelse av enkeltindividets rettigheter blir også mindre tydelig når nasjonene velger ulike løsninger for forpliktelse til innholdet i konvensjonene. Utformingen av krigen mot terror kan med dette sies å gjenspeile visse utfordringer i forhold til ulike oppfatninger omkring forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt lovverk.

³¹⁵ Hicks, Neil 2002:61

Utfordringer innen den ideologiske diskursen

- om pragmatisk og moralsk demokratioppfatning

En sentral oppgave for en demokratisk stat er å sørge for at innbyggerne kan leve under forhold preget av frihet og sikkerhet. Demokratiske land vil derfor alltid på den ene siden preges av begrensninger for styresmaktenes bruk av makt overfor innbyggerne, og på den andre siden av forventninger om at staten skal beskytte innbyggerne mot potensielle trusler mot liv og helse. Denne siste forpliktelsen innebærer at det *kan* oppstå situasjoner der sivile rettigheter blir ofret av hensyn til samfunnets sikkerhet. Forholdet mellom frihet og sikkerhet vil imidlertid alltid være en balansegang. Michael Ignatieff er en av dem som har gått inn i diskusjonen omkring hvilke mindre onder et demokratisk samfunn kan utøve som motsvar på noe som oppfattes som et større onde; samfunnets egen destruksjon.³¹⁶ Han er i sin drøfting opptatt av forholdet mellom individ og stat, men kobler også dette med forholdet mellom politisk nødvendighet og etikk:

*The suspension of civil liberties, the detention of aliens, the secret assassination of enemies: all this might be allowed, as a last resort, if the life of the state were in danger. But if law must sometimes compromise with necessity, must ethics surrender too? Is there no limit to what a republic can do when its existence is threatened?*³¹⁷

Det finnes ikke et enkelt svar på spørsmålet om hvor grensen for legitim statlig maktbruk overfor enkeltindividet går. Gitt en krisesituasjon er det lite trolig at samtlige borgere i en nasjon vil ha samme oppfatning av hvor langt myndighetene skal kunne bevege seg i retning av å oppheve sivile og politiske rettigheter i sitt forsøk på å øke nasjonens sikkerhet. Uenigheten vil ikke bare dreie seg om ulike risikovurderinger, men også om hvorvidt risikoen kan sies å rettferdiggjøre innskrenkninger i individenes frihet. Den sistnevnte uenigheten bunner i en grunnleggende uenighet i betydningen av selve demokratibegrepet, hevder Ignatieff.³¹⁸ Han hevder at debatten om legitime statlige motreaksjoner blir komplisert som følge av at enkelte debattanter har en pragmatisk (formell) demokratioppfatning, mens andre har en moralsk (substansiell) demokratioppfatning.

Pragmatisk og moralsk demokratioppfatning

Innen den pragmatiske demokratioppfatningen vil *demokrati* sees som synonymt med *majoritetsstyre*. Demokrati innebærer ”government of the people, by the people, for the

³¹⁶ Ignatieff, Michael 2004

³¹⁷ Ignatieff, Michael 2004:1

people”.³¹⁹ I følge denne oppfatningen må folkestyret, i form av valgte representanter, være den endelige dommer i forhold til hva myndighetene kan og ikke kan gjøre i sine forsøk på å beskytte individenes frihet og sikkerhet. Når myndighetene innskrenker individenes frihet, gjør de dette av hensyn til majoritetens interesser. En terrorkrise vil nettopp være en situasjon der det å gi rom for individets frihet kan true sentrale majoritetsinteresser, og som derfor legitimerer at staten frir seg fra plikten til å overholde enkeltindividets rettigheter:

*A democracy has no more important purpose than the protection of its members, and rights exists to safeguard that purpose. Civil liberty (...) means the liberty of a citizen, not the abstract liberty of an individual in a state of nature. Such freedom, therefore, must depend on the survival of government and must be subordinate to its preservation.*³²⁰

Kontrasten til denne pragmatiske demokratioppfatningen er i følge Ignatieff å finne i den *moralske* demokratioppfatningen. Her hevdes det at demokrati er noe *mer enn* et majoritetsstyre begrenset av ulike samfunnsmekanismer. Demokratiet ansees å være et sett av rettigheter som begrenser samfunnets makt over individene:

*These limits are not there just for prudential reasons, to prevent governments from riding roughshod over individuals. The rights are also there to express the idea that individuals matter intrinsically. Democracies don't just serve majority interests, they accord individuals intrinsic respect. This respect is expressed in the form of rights that guarantee certain freedoms. Freedoms matters, in turn, because it is a precondition for living in dignity.*³²¹

Ut fra en slik oppfatning vil ikke en stats myndigheter kunne forsvare handlinger utført for å tjene majoritetens interesser dersom de samtidig bryter med friheten og verdigheten til enkeltindividene det politiske samfunnet i bunn og grunn består av. Hensynet til enkeltindividets rettigheter, og ikke det politiske maktodelingsprinsippet, blir dermed ansett å være den bevarende kontrollmekanismen i det demokratiske samfunnet.

Demokratioppfatning, terror og motreaksjoner

De to beskrevne demokratioppfatningene sees vanligvis som komplementære, men når en stats sikkerhet er truet vil det kunne oppstå en konflikt. Hensynet til majoritetens sikkerhet vil da i følge Ignatieff bli satt opp mot hensynet til individets rettigheter:

In normal times, these two meanings of democracy – one stressing popular sovereignty, the other stressing rights; one privileging collective interests, the other privileging individual dignity – are interdependent. You can't have a democracy without rights, and rights cannot be secure unless you have a democracy. But in terrorist emergencies, their relation breaks apart.

³¹⁸ Ignatieff, Michael 2004:3

³¹⁹ Ignatieff, Michael 2004:3

³²⁰ Ignatieff, Michael 2004:4

³²¹ Ignatieff, Michael 2004:5

What makes security appear to trump liberty in terrorist emergencies is the idea – certainly true – that liberty of the majority is utterly dependent upon their security. A people living in fear are not free. Hence the safety of the majority makes an imperative claim. On this view, rights are political conveniences a majority institutes for its defense and is therefore at liberty to abridge when necessity demands it. Those who defend a rights-based definition of democracy will then argue that rights lose all effect, not just for the individuals at risk, but for the majority as well if they are revocable in situations of necessity.³²²

I følge den pragmatiske demokratioppfatningen er individets rettigheter noe som er innført for å beskytte majoritetens interesser, og som dermed kan settes til side dersom den samme majoritetens sikkerhet vil svekkes gjennom å opprettholde slike rettighetshensyn. Når en normalisert og trygg samfunnssituasjon så er gjenopprettet, kan rettighetene gjeninnføres - uten at dette ansees å innebære en permanent skade for demokratiets grunnleggende beskaffenhet.³²³ En forkjemper for den moralske demokratioppfatningen vil i strid med dette hevde at selv en slik midlertidig tilsidesetting av rettighetshensynet svekker demokratiets forpliktelser i forhold til hensynet til verdighet og frihet:

One side in the debate worries that caring overmuch about rights will tie the hands of a democracy, while the other insists that if rights are abridged, even for a few individuals, then democracy betrays its own identity.³²⁴

Uenigheten mellom de to demokratioppfatningene vil ut fra dette innebære klart divergerende syn på hvilke midler og metoder en stat kan ta i bruk for å ivareta hensynet til majoritetens sikkerhet. Tilhengere av den pragmatiske demokratioppfatningen vil ofte forsvare et standpunkt der handlingers verdi utelukkende avhenger av dens konsekvenser, og at en handling er moralsk riktig dersom den i sum har de beste konsekvenser for alle berørte parter.³²⁵ Dette innebærer at en handling initiert for å redde liv og trygge borgernes sikkerhet ikke kan klassifiseres som umoralsk dersom den lykkes i den bakenforliggende hensikten:

(...) we can imagine extreme cases where killing an innocent person may save a whole nation. In such cases it seems fanatical to maintain the absoluteness of the judgment, to do right even if the heavens will in fact fall.³²⁶

En handling kan i følge denne oppfatningen forsvares ut fra overbevisningen om at målet helliger middelet. Ut fra et slikt standpunkt vil prinsippet om absolutte rettigheter, som menneskerettighetene, bli forkastet. Menneskerettighetene kan bare rettferdiggjøres så lenge de tjener fellesnytt.³²⁷ Dette står i kontrast til den moralistiske demokratioppfatningen, som

³²² Ignatieff, Michael 2004:5

³²³ Ignatieff, Michael 2004:6

³²⁴ Ignatieff, Michael 2004:6

³²⁵ Larsen, Lene Bomann 1999

³²⁶ Fried, Charles 1978:10

³²⁷ Larsen, Lene Bomann 1999

uavhengig av en handlings konsekvenser vil definere handlingen som uakseptabel dersom den bryter med hensynet til enkeltindividets frihet og verdighet:

*Whether we get to the desired end state by deliberately hurting innocent people, by violating their rights, by lies and violence, is intensively important.*³²⁸

Tilhengere av denne oppfatningen vil legge vekt på selve handlingens verdi; hvordan man oppnår målene er ikke mindre viktig enn selve målet. Dette innebærer et syn på enkelte normer som absolutte.³²⁹ (En nærmere beskrivelse og drøfting av ulike etiske teorier gis under den moraletiske diskursbehandlingen.)

The lesser evil: En middelvei

Ignatieff forfekter en mellomposisjon til disse to ytterpunktene. Han forsvarer det han kaller *the lesser evil position*. For å beskytte demokratiet kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å iverksette enkelte tiltak som bryter med demokratiets grunnleggende respekt for enkeltindividets frihet og verdighet. Omstridte tiltak kan sies å utgjøre ”et mindre onde” i tilfeller der det vil ha store konsekvenser *ikke* å iverksette tiltakene, hevder han:

*Consequences can matter so much, for example, saving thousands of people from terrorist attack, that it might be worth subjecting an individual to relentless – though non-physical – interrogation to elicit critical information. (...) It would be a lesser evil than allowing thousands of people to die but its necessity would not prevent it from being wrong. (...) necessity might require us to take actions in defence of democracy which will stray from democracy’s own foundational commitments to dignity.*³³⁰

I følge Ignatieff er det sentrale poenget at verken hensynet til majoritetens sikkerhet eller hensynet til individets verdighet ensidig kan brukes som rettesnor for myndighetenes antiterrorarbeid:

*A lesser evil position holds that in a terrorist emergency, neither rights nor necessity should trump. A democracy is committed to both the security of the majority and the rights of the individual. Neither a morality of consequences nor a morality of dignity can be allowed exclusive domain in public policy decisions.*³³¹

Ut fra et slikt standpunkt blir det derfor viktig å mestre balansegangen mellom disse to hensynene. Når legitime hensyn fra hver av de to retningene gir motstridende føringer for hvilke tiltak som kan eller bør iverksettes, krever det grundige overveielser:

³²⁸ Fried, Charles 1978:8

³²⁹ Fried, Charles 1978:9

³³⁰ Ignatieff, Michael 2004:8

³³¹ Ignatieff, Michael 2004:8

*What works is not always right. What is right doesn't always work. Rights may have to bow to security reasons, but there had better be good reasons, and there had better be clear limitations to rights abridgements; otherwise, rights will soon lose all their value. At the same time, a constitution is not a suicide pact: Rights cannot so limit the exercise of authority as to make decisive action impossible.*³³²

Gjennom å godta at det i krisesituasjoner kan foretas visse fravikelser i forhold til frihetskravene, men samtidig ikke godta at kravet til positive effekter av tiltakene blir eneste gyldige beslutningsgrunnlag, hevder Ignatieff at man kan oppnå en etisk forsvarlig balanse mellom to legitime hensyn.

Sikring av balanse mellom hensynet til individ og majoritet

Ulike mennesker vil trolig ha ulike oppfatninger omkring hvilke tiltak som kan og ikke kan ansees å være akseptable. En sikring mot at grensene tøyes for langt i retning av det ene eller andre hensynet, er at det er åpenhet rundt beslutningsprosessen, understreker Ignatieff. Gjennom at myndighetene hele tiden må legitimere og begrunne omstridte tiltak for sine borgere og andre maktinstanser, reduseres risikoen for at det fattes forhastede beslutninger som bryter unødig med anerkjente demokratiske prinsipper. I følge Ignatieff vil et system bestående av "checks and balances", i form av en fri presse og maktbalanse mellom den utøvende, lovgivende og dømmende makt, hindre et demokratisk styre fra å utvikle seg til majoritetstyranni.³³³ Det åpne demokratiet sikrer slik at *the lesser evil* ikke utvikler seg til å bli *the greater evil* i form av massive statlige overgrep mot enkeltindividet, konkluderer Ignatieff:

*If a war on terror may require lesser evils, what will keep them from moving from slowly becoming the greater evil? The only answer is democracy itself. Liberal democracy has endured because its institutions are designed for handling morally hazardous forms of coercive power. It puts the question of how far government should go to the cross fire of adversarial review. (...) In this process of adversarial review the test of reason is not the test of perfection. Citizens usually accept the decisions that result, not because they are right but because they are reasonable, and because democratic review affords genuinely adversarial and open contest of opinions. (...) While open proceedings are fallible, they at least create the possibility for correcting error. Ultimately, if open proceedings fail to produce answers that command the assent of citizens, it is up to citizens themselves to force the institution – through public criticism and the electoral process – to come up with better answers. (...) The ultimate safety in a democracy is that decisions filtered down through this long process stand less of a chance of being wrong than ones decided, once and for all, at the top.*³³⁴

³³² Ignatieff, Michael 2004:9

³³³ Ignatieff, Michael 2004:4

³³⁴ Ignatieff, Michael 2004:11

En annen sikring mot uheldig statlig inngripen, er i følge Ignatieff å sette klare begrensninger for omfanget av tiltak som bryter med grunnleggende prinsipper om enkeltindividents frihet og verdighet, og begrense bruken og omfanget av slike tiltak:

*Because the measures are morally problematic, they must be strictly targeted, applied to the smallest possible number of people, used as a last resort, and kept under the adversarial scrutiny of an open democratic system.*³³⁵

Krigen mot terror og ideologiske utfordringer for menneskerettighetene

Utformingen av *FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter* gjenspeiler mye av den samme tenkningen som hos Ignatieffs mellomposisjon. Som vist i kapittel 6 tas det i konvensjonen høyde for at det kan oppstå situasjoner som er så alvorlige at hensynet til individets rettigheter i visse tilfeller kan måtte vike for hensynet til nasjonens sikkerhet. På tross av at konvensjonen nøye definerer i hvilke situasjoner begrensninger og derogasjoner kan være legitime, vil det alltid være rom for tolkninger. Menneskerettskonvensjonens unntaksbestemmelser og Ignatieffs ”lesser evil”-teori om balansegang mellom hensyn til enkeltindividents frihet og majoritetens sikkerhet har dermed et felles problem; grensen må trekkes opp på nytt for hvert enkelt tilfelle og for hver enkelt situasjon. Det finnes ingen menneskerettslig ”fasit” for hvordan en nasjon skal forholde seg når det oppstår en situasjon av en slik karakter som terrorangrepet mot USA 11. september 2001. Kan ulike oppfatninger omkring den valgte balansen mellom hensynet til majoritetens interesser og enkeltindividents ukrenkelighet belyse forholdet mellom USAs utforming av krigen mot terror og kritikken som er rettet mot denne? Og kan debatten om ulike demokratioppfatninger, med dertil hørende ulike oppfatninger om hva som i en krisesituasjon oppfattes som legitime statlige metoder og virkemidler, sies å gjenspeile en langsiktig utfordring for menneskerettighetenes videre vilkår?

Det amerikanske samfunnet har alltid vært en forkjemper for ivaretagelsen av enkeltindividents rett til frihet. Ignatieff beskriver imidlertid det postterrorrammede amerikanske samfunnet som preget av en pragmatisk demokratioppfatning. Mens borgerrettsforkjempere og tilhengerne av det moralske demokratibegrepet hevder at personlig frihet definerer demokratiets sanne vesen, har denne oppfatningen relativt svak støtte i det amerikanske folk, hevder han:

³³⁵ Ignatieff, Michael 2004:9

*(...) the recurrently weak and shallow public support for civil liberties suggests that many Americans (...) believe that the majority interest should trump the civil liberties of terrorist suspects.*³³⁶

Ignatieff går ikke inn i en dypere analyse av den rådende demokratioppfatningen i USA, men hevder at flertallet av den amerikanske befolkningen godtar at individets rettigheter er noe som kan fravikes i nødssituasjoner; at hensynet til samfunnets sikkerhet veier tyngre enn ivaretagelsen av samfunnets tradisjonelle frihetsprinsipper.³³⁷ Dette bildet er sammenfallende med den bekymring Helsingforsføderasjonen har ytret i forhold til USAs sterke vektlegging av retten til sikkerhet på bekostning av andre rettigheter:

*While the importance of respecting human rights in the fight against terrorism has been rhetorically affirmed, the balancing of individual rights against the security interests of the state has in practice tended to tip in favour of the state. International human rights norms that have been deemed beyond question prior to September 11 have suddenly become open for reconsideration. (...) As a result, international human rights standards, which have been so painstakingly developed since World War II, are now vulnerable to being eroded by the pressures exerted by the anti-terrorism campaign.*³³⁸

Beskrivelsene som i kapittel 5 og 7 gis av utformingen av krigen mot terror og kritikken mot denne, støtter opp under Ignatieffs beskrivelse av en situasjon der hensynet til enkeltindividets rettigheter synes å ha blitt svekket til fordel for hensynet til majoritetens sikkerhet. Mens USA hevder at de gjennom de beskrevne tiltakene makter å balansere de to hensynene, hevder menneskerettsorganisasjonene at krigen mot terror gjenspeiler en skjev balanse som utgjør en trussel mot ideen om individuelle menneskerettigheter. Antiterrorlovgivningens vide terrordefinisjoner, liberaliseringen av myndighetenes tilgang til å foreta kontroll og overvåking av privatpersoner, påtrengende sikkerhetskontroller, utstrakt bruk av arrestasjoner og varetekt med svekkede krav til bevisførsel, innføringen av parallelle militærtribunaler med lavere rettssikkerhet og bruk av tøffe soningsforhold og avhørsteknikker for å innhente opplysninger er noen av tiltakene som kritiseres for ikke å respektere prinsippene om enkeltindividets ukrenkelighet. Dette er noe som vekker bekymring i menneskerettsorganisasjoner:

*This acceptance of the idea that human rights violations are permissible and even desirable, in certain circumstances is perhaps the biggest challenge facing the international human rights movement as a whole in the aftermath of September 11.*³³⁹

³³⁶ Ignatieff, Michael 2004:6

³³⁷ Ignatieff, Michael 2004:6

³³⁸ The International Helsinki Federation for Human Rights 2003:13

³³⁹ Hicks, Neil 2002:62

Som vist i kapittel 7 kritiseres myndighetenes antiterrorinnsats også for å bryte med de skisserte *kontrollmekanismene* for å sikre en riktig balanse mellom hensynet til sikkerhet og frihet. Krigen mot terror har blitt kritisert både i forhold til tiltak som har gitt økt makt til utøvende myndighet på bekostning av andre maktinstanser, og i forhold til tiltak som bryter med prinsippet om åpenhet i maktapparatet. At politi, etterretning og departementer er delegert betraktelig utvidet myndighet på bekostning av den dømmende makt er et av punktene som påpekes. Kravene til rettslige kjennelser for å iverksette overvåkning og foreta arrestasjoner er redusert. Justisministerens myndighet er utvidet til å omfatte klassifisering av utenlandske statsborgere som terrormistenkte, pålegge forvaring og utvide forvaringens lengde. Det er innført parallelle militærtribunaler som er oppnevnt av presidenten, er underlagt den utøvende makt og har den utøvende makt som klageinstans. Dette siste punktet er blant de alvorligste anklagene i forhold til brudd på sedvanlige demokratiske kontrollmekanismer. Mange av de samme tiltakene kritiseres samtidig for å bidra til økt hemmelighold, og dermed redusere mulighetene til innsyn og drøftinger av tiltakenes innhold. Kritikken i forhold til manglende demokratiske drøftinger omfatter også hemmeligstemplingen av direktiver, hemmelige rettssaker og det forhold at mange av lovendringene ble vedtatt raskt, og uten de sedvanlige høringer og grundige debatt. Når befolkningen og andre maktinstansers innsyn reduseres, reduseres også demokratiets muligheter til å korrigere tiltak som synes å falle utenfor de akseptable grensene for brudd på enkeltindividets rettigheter. Dette kan i seg selv sees som en trussel mot ivaretagelse av menneskerettighetene, påpeker Ignatieff:

*A democracy (...) in which government refuses open adversarial review of its measures is not likely to keep the right balance between security and liberty.*³⁴⁰

Terrorangrepet mot USA har på nytt aktualisert debatten om forholdet mellom individets frihet og majoritetens interesser. Spørsmålet er om de svarene man en gang ble enige om fortsatt har gyldighet i dagens samfunn, eller om nye utfordringer krever nye avveininger. Drøftingene ovenfor viser at enkelte av USAs antiterroriltak i praksis øker hensynet til majoritetens interesser på bekostning av hensynet til enkeltindividets frihet, og at enkelte kontrollmekanismer er vedtatt redusert eller fjernet. Dette er to utviklingstrekk som begge er i strid med prinsippene bak FNs menneskerettstenkning, og utformingen av krigen mot terror kan på bakgrunn av dette sies å gjenspeile en dobbel utfordring for menneskerettighetenes vilkår: Rådende oppfatninger om hvor grensene mellom hensynet til

³⁴⁰ Ignatieff, Michael 2004:12

majoritetens interesser og enkeltindividents ukrenkelighet i dagens samfunn bør trekkes, og om hvilke demokratiske kontrollmekanismer som er nødvendige for å sikre bibeholdelsen av en forsvarlig grenseopptrekking.

Utfordringer innen den moraletiske diskursen

- om moralsk status, moralske normer og moralsk ansvar

Prinsippene som ligger til grunn for FNs menneskerettstenkning innebærer at alle mennesker vurderes som likeverdige, og at de på grunnlag av det har krav på like rettigheter. Det gis imidlertid ingen eksplisitt begrunnelse for hva det er ved menneskearten og enkeltindivident som gjør dem *berettiget* til slike rettigheter; hva som regnes som det metafysiske grunnlaget for disse normene. Dette er utslag av det Ignatieff kaller ”en pragmatisk taushet”. Det å gå inn i en debatt om det filosofiske og metafysiske grunnlaget for menneskerettighetene ble ansett å ville være til hinder for det videre arbeidet, da det på dette området hersker mange ulike oppfatninger. Den pragmatiske tausheten ble brukt som et middel for å komme videre i menneskerettsarbeidet og oppnå en global menneskeretskultur, hevder han.³⁴¹ I FNs menneskerettsdokumenter tas premissene om individets universelle verdighet og krav på rettigheter derfor for gitt. Det betyr imidlertid ikke at det hersker universell enighet omkring dem. Ulike etiske teorier har ulike oppfatninger om forhold som menneskets verdighet (morsk status), plikter (morske normer) og aktørers forpliktelser overfor andre mennesker som berøres av valgte handlinger (morsk ansvar).

Om ulike oppfatninger omkring menneskeverd

I artikkel 1 i FNs *Verdenserklæring om menneskerettighetene* hevdes det at ”alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter”.³⁴² Dette prinsippet utdypes videre i artikkel 2:

*Enhver har krav på alle de rettigheter som er nevnt i denne erklæring, uten forskjell av noen art, f. eks. på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller annet forhold.*³⁴³

³⁴¹ Ignatieff, Michael 2001:78

³⁴² Den Norske Helsingforskomité b (se vedlegg IV)

³⁴³ Utdrag fra artikkel 1 og 2 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Kilde: Den Norske Helsingforskomité a

På grunnlag av premisset om at hvert menneske har en iboende verdighet, har mennesket krav på visse menneskerettigheter, hevdes det. Johansen og Vetlesen beskriver disse rettighetene som *individorienterte* i den forstand at de innehas av enkeltpersoner (hvert *individ*), *universalistiske* i den forstand at de uten unntak eller forbehold omfatter samtlige mennesker (hvert *individ*), og *egalitære* i den forstand at alle mennesker innrømmes de samme rettighetene.³⁴⁴ Når alle enkeltmennesker, ene og alene i kraft av å være menneske, erkjennes visse felles rettigheter, ligger det i dette en begrunnelse for likeverd og likebehandling, påpeker de:

*(...) artikkel 2 [i FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene] viser at ingen naturgitt eller medfødt forskjell personer imellom – som rase, hudfarge, kjønn osv. – kan overtrumfe eller tilsidesette den likestilling i verd og rettigheter som tilfaller enhver menneskelig person i kraft av å være en menneskelig person. (...) Fordi alle personer, uansett kjønn, rase, etnisitet osv. er like i verd, har de derfor krav på like rettigheter og lik behandling.*³⁴⁵

De forholdene som nevnes i Verdenserklæringens artikkel 2 oppgis å være irrelevante begrunnelser for forskjellsbehandling av mennesker og for tilkjennelse av menneskeverd og grunnleggende menneskerettigheter:

*Alle mennesker er likeverdige med hensyn til likeverd. Derfor er [menneskeverd] en grunnleggende statusverdi som ikke beror på andres interesser eller den enkeltes moralske fortjeneste. Det er bakgrunnen for at man rett og slett bruker betegnelsen "menneskeverd".*³⁴⁶

En slik måte å oppfatte menneskers verdi på, baserer seg på premissene om at alle mennesker har moralsk status, og at alle mennesker har lik moralsk status.³⁴⁷ Begge disse premissene har sine motstandere. Enkelte teorier bestrider premisset om at alle mennesker har moralsk status. For å tilskrive noen moralsk status, forutsettes det i følge Wetlesen at en moralsk aktør ansees å ha "en direkte moralsk plikt mot objektet" (det moralske subjektet), og at det finnes "en relevant forskjell mellom det moralske subjektet og andre objekter som ikke er moralske subjekter".³⁴⁸ Moralske statusverdier benevnes ofte i form av iboende verdi, verdighet eller hellig verdi. Moralsk status utløser moralske plikter hos moralske aktører, og innebærer derfor et grunnlag for forskjellsbehandling mellom moralske subjekter og objekter som fraskrives denne statusen. Innen en universalistisk oppfatning tilkjennes alle mennesker moralsk status. Enkelte forkaster en slik forståelse, og støtter seg heller til en oppfatning der

³⁴⁴ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:201

³⁴⁵ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:201

³⁴⁶ Wetlesen, Jon 1992:8

³⁴⁷ Wetlesen definerer dette som en moderne forståelse av menneskeverd. Opp mot denne universalistiske og egalitære forståelsen setter han den tradisjonelle forståelsen som tar utgangspunkt i en partikularistisk og hierarkisk menneskeverdsoppfatning. Wetlesen 1992:7 ff

³⁴⁸ Wetlesen, Jon 1997:130

enkelte grupper av aktører ekskluderes fra en slik verdighet. Wetlesen har formulert dette standpunktet som en antitese: ”Ikke alle moralske aktører har moralsk status; noen har det, andre har det ikke”.³⁴⁹ Det finnes også teorier som bestrider premisset om at alle mennesker har *lik* moralsk status. Her tilkjennes alle mennesker moralsk status, men i ulik grad. Antitesen i forhold til premisset om lik verdighet er i følge Wetlesen som følger: ”Selv om alle aktører tilkjennes moralsk status, er noen aktører mer, og noen mindre, verdige når det gjelder iboende verdi.”³⁵⁰ Dette bygger på en hierarkisk, universalistisk oppfatning om tilskrivelse av moralsk status.

Wetlesen trekker frem to etiske teorier som på ulikt vis utfordrer premissene som ligger til grunn for menneskerettstenkningen; dygdsetikken som tilkjenner mennesket egenverdi etter moralsk fortjeneste, og nytteetikken som kun tilkjenner mennesket instrumentell verdi.³⁵¹

Dygdbasert etikk: Menneskeverd til enhver etter fortjeneste

Dygdsetikken er en etisk teori som behandler spørsmålet om hva det betyr å være et godt menneske, og hva som er det gode for mennesket.³⁵² En riktig handling er den som bidrar til å fremme det høyeste gode og endelige formål (”telos”), som kan defineres som lykke eller velferd. Wetlesen beskriver ”dygd” som den holdning som disponerer en til å velge handlinger som er i overensstemmelse med den praksis som sikrer det gode liv og samfunnet som helhet.³⁵³ Bomann Larsen definerer forholdet mellom dygder og handlinger slik:

*De egenskapene som er sentrale komponenter i en streben etter det gode, kalles dygder. Dygd kommer av å duge, i betydningen å fungere eller virke godt som menneske. (...) Viktige dygder (kardinaldygder) er mot, visdom, måtehold og rettferdighet. (...) Den som har disse dygdene som stabile trekk ved sin personlighet, antas å handle godt. En handling er god dersom den er utført med den rette motivasjon, nemlig ønsket om å gjøre det gode.*³⁵⁴

I dette ligger det også at den livsform som utgjør det gode liv, skapes gjennom handlingsmønstre der handlinger velges for sin egen skyld. Handlinger skal velges fordi de har egenverdi (gode handlinger), og ikke ut fra en instrumentell verdi. Lykke blir ut fra dette en virksomhet der mennesker ”lykkes med å virkeliggjøre sine muligheter som menneske”.³⁵⁵

Felles for alle dygdsetiske teorier er (...) at hva som er rett (å gjøre), bestemmes i lys av hva som er godt, og at det finnes måter å leve på som er mer i overensstemmelse med menneskets

³⁴⁹ Wetlesen, Jon 1997:132

³⁵⁰ Wetlesen, Jon 1997:138

³⁵¹ Wetlesen, Jon 1992:22

³⁵² Larsen, Lene Bomann 1999

³⁵³ Wetlesen, Jon 1992:16

³⁵⁴ Larsen, Lene Bomann 1999

³⁵⁵ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:181

*natur enn andre. Det mennesket som greier å perfektionere sin personlighet i overensstemmelse med et slikt formål, vil som følge av en innøvd tilbøyelighet gjøre det rette i forskjellige situasjoner, alt etter hva situasjonen krever.*³⁵⁶

Dygd regnes ut fra dette ikke som noe medfødt, men som noe som dannes gjennom sosialiseringprosessen, og som man kan utvikle gjennom å øve seg på å handle i overensstemmelse med dygden.

En slik tenkning har betydelige konsekvenser for forståelsen av menneskers verdi eller verdighet. Jo mer betydningsfull en person er for å etablere eller bevare det gode liv og det gode samfunn som helhet, desto høyere verdighet har vedkommende, og desto sterkere er andres forpliktelser overfor vedkommende. For å illustrere grunnlaget for denne tenkningen, legger Wetlesen Aristoteles' formale likhetsprinsipp til grunn. Dette innebærer at "tilfeller som er relevant like, bør behandles likt; forskjellsbehandling krever en relevant forskjell."³⁵⁷ Dette formalprinsippet sier lite om hvem som er like, eller hvordan ulike mennesker skal behandles. For å ta stilling til det, trengs supplerende prinsipper eller fordelingsnøkler, hevder han. Aristoteles oppga selv "verdighet" som en relevant fordelingsnøkkel når goder og byrder skulle fordeles, men innrømmer at det kan være uenigheter om hva som defineres som "verdighet". Han antyder imidlertid fire materiale fordelingsnøkler; til hver etter byrd, til hver etter rikdom, til hver fri borger det samme, og til hver etter dygd.³⁵⁸ Felles for dem alle er at de er partikularistiske. Mens premisset om frie borgere er dikotomisk egalitært, er de øvrige fordelingsprinsippene hierarkiske i det de gir grunnlag for en gradering av menneskers verdighet (med utgangspunkt i sosial rang, rikdom eller dygd).

Den sist nevnte fordelingsnøkkelen, til hver etter dygd, er i følge Wetlesen karakteristisk for Aristoteles' egen normative etikk. Han tar utgangspunkt i at det beste samfunnet er det samfunn der makt, prestisje og privilegier er fordelt etter dygd; en rettferdig fordeling bør gi til hver etter moralsk fortjeneste, som regnes som proporsjonal med graden av dygd.³⁵⁹ I følge Aristoteles' tenkning har ulike mennesker ulike muligheter til å utvikle dygder. Forskjeller i moralske og intellektuelle dygder er moralsk relevante forskjeller som kan begrunne forskjellsbehandling av mennesker. Enkeltmenneskets moralske status forstås ut fra hvilken betydning vedkommende har for den politiske helhet som utgjør det gode liv og det gode samfunn. Jo mer delaktig en person kan sies å være i dette, jo mer delaktig er de i

³⁵⁶ Larsen, Lene Bomann 1999

³⁵⁷ Wetlesen, Jon 1997:136

³⁵⁸ Wetlesen, Jon 1992:18

³⁵⁹ Thommesen, B. og Wetlesen, J. 1996:188

helhetens egenverdi, hevder Aristoteles. Og jo høyere egenverdi en person tilkjennes, jo mer respekt og beskyttelse har de krav på fra andre moralske aktører:

Jo mer betydningsfull en person er for å etablere og bevare det gode liv som helhet, desto høyere verdighet har vedkommende. Verdigheten er altså proporsjonal med vedkommendes moralske fortjeneste og dygd, og dette innebærer at vedkommende fortjener ære i tilsvarende grad. (...) Dette innebærer at de moralske forpliktelser som binder andre aktører, ikke er særlig knyttet til det enkelte moralske subjekt. Mennesker blir mer eller mindre erstattbare. Jo mer erstattbare de er, desto svakere forpliktelser har andre overfor dem. De er ikke så betydningsfulle, og derfor er det ikke så farlig med dem.³⁶⁰

De mennesker som ikke innehar den holdning som disponerer til å velge de gode handlingene (dyd), og som derfor faller utenfor den definerte livsformen, frakjennes egenverdi. I den grad de tilkjennes verdi, er det i følge Wetlesen snakk om en ”instrumentell verdi som midler til bruk for denne livsform”.³⁶¹

Nyttebasert etikk: Menneskeverd som instrumentell verdi

I beskrivelsen av den nyttebaserte etikken holder Wetlesen seg til Benthams klassiske handlingsutilitarisme. Denne teorien vektlegger nyttemaksimering, forstått som fellesnytt til alle involverte parter.³⁶² En handling er moralsk riktig dersom den fremmer gode konsekvenser på en like god eller bedre måte enn aktuelle alternativer. Siden alle handlinger kan ha både positive og negative konsekvenser, er det alternativet som totalt sett har den høyeste verdi – samtlige berørte parter tatt i betraktning - som er det riktige handlingsalternativet.³⁶³ Også Bentham regner lykken som det høyeste mål, men i motsetning til Aristoteles forstår han ikke lykken som en livsform. Handlinger tillegges ingen egenverdi i form av å være gode handlinger, men en instrumentell verdi i form av å maksimere fellesnytt gjennom å redusere smerte og maksimere lyst for flest mulig.³⁶⁴ En handling er moralsk riktig dersom den tilfredsstiller dette kriteriet; dersom den produserer lyst. Dette synet innebærer at forholdet mellom handlinger og egenverdi forstås som et ytre årsak-virkning-forhold. Handlingen kan sies å tillegges verdi som middel for et annet formål.³⁶⁵

Ut fra denne tenkningen er det i følge Thommessen og Wetlesen en ”plikt” å velge den handling som maksimerer lyst eller minimerer smerte for flest mulig. Dette valget gjøres ved

³⁶⁰ Wetlesen, Jon 1992:19

³⁶¹ Wetlesen, Jon 1992:19

³⁶² I kontrast til denne universalistiske konsekvensetikken står den partikularistiske konsekvensetikken. Her hevdes en handling å være riktig dersom dens konsekvenser er gode for en enkelt gruppe, eller for en enkelt person. For en drøfting av denne retningen, se Thommessen B. og Wetlesen, J. 1996:162 ff

³⁶³ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:141

³⁶⁴ Wetlesen, Jon 1992:20

en kvantitativ (mengde) og kvalitativ (negativ smerte og positiv lyst) kalkyle av lykke til alle berørte parter. Gjennom en slik lykke- og smertekalkyle³⁶⁶ kan man beregne hvilket handlingsalternativ som er etisk riktig:

Det særegne ved Benthams forståelse av lykken er at han antar at den kan måles, og at dette gir grunnlag for en lystkalkyle som kan brukes som en etisk avgjørelses- og begrunnelsesmetode.³⁶⁷

En handlingsutilitarist vil ut fra dette måtte vurdere konsekvensene av ulike handlingsalternativer i hver enkelt situasjon. Vi har en moralsk plikt til å ta hensyn til alle berørte parter som er i stand til å føle lyst eller smerte. Andre egenskaper ved mennesker oppfattes moralsk sett som irrelevante.³⁶⁸ Teorien kan derfor sies å være universalistisk, i den forstand at alle teller som en og ingen som mer enn en.

Selv om det tas hensyn til alle berørte menneskers interesser, og alle parter slik blir respektert, gir ikke teorien grunnlag for respekt for menneskerettigheter eller menneskeverd. Wetlesen påpeker at utilitarismens tenkning i forhold til vurdering av handlingers verdi også beskriver teoriens syn på menneskets verdi.³⁶⁹ Et menneske tilkjennes kun instrumentell verdi, og kun i den grad det har nyttige konsekvenser for maksimering av fellesnyten.

Hvis [mennesket] tillegges verdi i det hele tatt, så er det som kausale forutsetninger for å frembringe mentale tilstander av lykke, forstått som lyst og fravær av smerte. Et menneske eller en annen levende organisme oppfattes som en slags beholder for de ønskede mentale tilstandene. Beholderen har ingen verdi i seg selv eller egenverdi, enn si iboende verdi eller hellighet og ukrenkelighet, men bare instrumentell verdi.³⁷⁰

Det at menneskets moralske status bestemmes av dets betydning for å maksimere fellesnyten for alle berørte parter, og at mennesket som sådan ikke tilkjennes egenverdi, innebærer at enkeltindividets interesser har liten beskyttelse. Nettopp dette utgjør noe av kritikken som er blitt rettet mot handlingsutilitarismen. Kombinasjonen av menneskers instrumentelle verdi og bruken av rene lyst- og smertekalkyler for å avgjøre hva som er etisk riktig handling, innebærer i følge Wetlesen at sosialmorske og rettslige normer kan bli satt til side - dersom man mener at de samlede konsekvensene av å bryte dem vil være bedre enn å følge dem:

³⁶⁵ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:173

³⁶⁶ Bentham skisserer sju dimensjoner for å foreta slike kalkyler. Dette omfatter konsekvensenes intensitet, varighet, sikkerhet, nærhet, fruktbarhet og renhet. Den siste dimensjonen gjelder omfanget av lykken, forstått som summen av lyst minus summen av smerte for alle berørte parter. Kilde: Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:173

³⁶⁷ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:173

³⁶⁸ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:173

³⁶⁹ Wetlesen, Jon 1992:21

*Individer blir erstattbare, og hvis den totale nytte fremmes ved å ofre interessene til bestemte individer eller minoritetsgrupper, så kan det være det moralsk riktige å gjøre i en gitt situasjon.*³⁷¹

Ut fra en slik tenkning vil man etisk kunne forsvare å ofre enkeltmenneskers rettigheter for å maksimere fellesnyttens; man kan ”påføre noen parter et onde for at andre parter skal få et desto større gode”.³⁷²

Pliktbasert etikk: Menneskeverd som iboende verdi

Både den nyttebaserte etikken og den dygdsbaserte etikken innebærer en gradering av menneskeverd. Et sentralt eksempel på det motsatte utgangspunktet, som altså har en *egalitær* måte å forstå menneskeverdet på, er Kants pliktetikk. Denne etikken tar utgangspunkt i at mennesket i kraft av sin fornuft har evnen til å avgjøre hva som er rett og galt, ”uavhengig av ytre autoriteter og sanselige impulser”.³⁷³ Den er basert på to pilarer:

*Den ene pilaren er legalitetskravet, som sier at mennesket bør handle i overensstemmelse med gyldige moralske normer. Den andre pilaren er moralitetskravet, som sier at en handling ikke har full moralsk verdi hvis den ikke springer ut av god vilje. En person med god vilje (...) handler ikke bare i overensstemmelse med plikt, men av plikt.*³⁷⁴

For at en handling skal være moralsk riktig (en plikt), må den være i overensstemmelse med en moralsk pliktnorm. Dette innebærer at den skal tilfredsstille kravene i det kategoriske imperativ. Johansen og Vetlesen gjengir universaliseringsformuleringen av dette imperativet:

*Du skal handle slik at du også kan ville at maksimen for din handling kan gjøres til en allmenn lov.*³⁷⁵

I dette ligger det at enhver subjektiv maksime vi velger å leve etter, skal kunne gjøres om til gyldige, moralske normer; mine maksimer må være slik at enhver annen person skal kunne leve etter de samme maksimene.³⁷⁶ Samtidig må handlingen være motivert av aktelse for moralloven.

Hvilke normer som er gyldige og ikke, er mennesket ut fra sin fornuft i stand til å bedømme selv, i følge Kant. Etikken sier derfor ikke noe om innholdet i normene, da disse springer ut av menneskets erfaring, ønsker og behov. Pliktene sees i følge Thommessen og Vetlesen som ”noe hvert enkelt menneske kan gi seg selv, i den grad vedkommendes vilje er

³⁷⁰ Thommessen, B. og Vetlesen, J. 1996:179

³⁷¹ Vetlesen, Jon 1992:21

³⁷² Thommessen, B. og Vetlesen, J. 1996:178

³⁷³ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:159

³⁷⁴ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:160

³⁷⁵ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:161

bestemt ut fra fornuften.”³⁷⁷ Pliktene er således autonome, og ikke utledet fra ytre normautoriteter. Kant kaller på dette grunnlaget sitt kategoriske imperativ for et rent fornuftsprinsipp: Imperativet skal gjelde under alle betingelser, og kan kalles et moralens konsistensprinsipp.³⁷⁸

En annen sentral versjon av det kategoriske imperativet er i følge Johansen og Vetlesen *humanitetsformuleringen*:

*Du skal handle slik at du ikke bruker menneskeheten i din person eller i noen annen person bare som middel, men også som formål i seg selv.*³⁷⁹

Denne formuleringen er ekvivalent med universaliseringsformuleringen, og gir de samme maksimene. Den viser imidlertid tydeligere at teorien tar utgangspunkt i visse normer hva gjelder forholdet mellom menneskelige aktører; normer som gjenspeiler en grunnleggende annen oppfatning av menneskeverd enn de som er beskrevet i de to foregående teoriene:

*Disse normer angår forholdet mellom en moralsk aktør, nemlig den person som bindes av den moralske plikten til å gjøre eller unnlate å gjøre en bestemt type handling mot en annen; og et moralsk subjekt, nemlig den som plikten gjelder overfor. Det er dette siste punktet som kanskje er det mest sentrale i denne formen for etikk: Dette at en moralsk plikt antas å gjelde direkte overfor et annet moralsk subjekt. Plikten her antas å være subjekt-relativ i en mye sterkere forstand enn i en teleologisk eller konsekvensialistisk etikk. Dette fører til at en moralsk plikt ikke kan tilsidesettes like lett ut fra en betraktning om at subjektet er erstattbart, eller at den negative verdien av å skade ett subjekt kan oppveies ved de positive følger dette får for andre subjekter. (...) I teleologisk eller konsekvensialistisk etikk vil det være lettere å avveie negative følger for visse parter mot positive følger for andre.*³⁸⁰

I en slik tenkning gis det sterkere beskyttelse av det enkelte subjekt, noe som innebærer at man tillegger det moralske subjektet en annen type verdi. Det er ikke lenger snakk om en dygdsetisk ”egenverdi” eller en nytteetisk ”instrumentell verdi”, men om menneskets ”iboende verdi”, påpeker Wetlesen.³⁸¹ Mens den teleologiske egenverdien *kan* være knyttet til moral i form av moralsk *fortjenesteverdi* (vurdering av en person som moralsk god), er pliktetikken indre verdi uløselig knyttet til moralsk *statusverdi* (verdi som tillegges alle moralske subjekter). I følge Kant er *alle moralske personer og bare moralske personer* moralske subjekter, og *alle personer* har lik indre verdi eller verdighet.³⁸² Mennesket er et formål i seg selv. Å ofre noen for at andre skal få det bedre vil være et brudd på dette prinsippet. Ut fra en slik forståelse kan Kant begrunne sivile og politiske menneskerettigheter:

³⁷⁶ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:161

³⁷⁷ Thommessen, B. og Vetlesen, J. 1996:197

³⁷⁸ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:161

³⁷⁹ Johansen, K. og Vetlesen, A. 2000:163

³⁸⁰ Wetlesen, Jon 1992:25

³⁸¹ Wetlesen, Jon 1992:25

*De begrunnes som korrelater til fullkomne moralske plikter. I lys av dette kan vi sies å ha en fullkommen plikt til å respektere andre moralske personers like iboende verdighet og like sivile og politiske rettigheter.*³⁸³

Krigen mot terror og moraletiske utfordringer for menneskerettighetene

Med det at noen tilkjennes verdighet følger også ofte normen om ukrenkelighet, urørlighet og uantastelighet, og en plikt til å beskytte, skjerme og forsvare den eller det som har verdighet.³⁸⁴ Spørsmålet om hvem som tilkjennes verdighet blir dermed også et spørsmål om hvem som skal tilkjennes menneskerettigheter, og dermed om hvilke plikter andre aktører har i forhold til dem. Å ta stilling til på hvilket grunnlag vurderinger om tilkjennelse av menneskeverd og rettigheter skal foretas, er ikke et enkelt valg. Det er i dag få som offentlig sier seg uenige i FNs universalistiske oppfatning om samtlige menneskers like verd og krav på like rettigheter; denne menneskerettstenkningen har blitt den herskende filosofiske diskurs.³⁸⁵ Praksis tyder likevel i flere sammenhenger på at ulike oppfatninger kan eksistere, og spenningsforholdene mellom ulike vurderinger blir særlig tydelig når det oppstår moralske dilemma. Kan etiske teorier som tar utgangspunkt i en annen vurdering av tilkjennelse av menneskeverd enn FNs menneskerettstenkning belyse forholdet mellom krigen mot terror og kritikken som er rettet mot denne? Og kan disse moraletiske innspillene sies å utgjøre en langsiktig utfordring for menneskerettighetenes videre vilkår?

Det tilligger ikke denne oppgaven å drøfte hvilken oppfatning av menneskeverd som ligger bak USAs utforming av krigen mot terror. Det er imidlertid forsøkt vist at moraletiske problemstillinger kan være relevante for en drøfting av menneskerettsutfordringer slik de gjenspeiles i utformingen av krigen mot terror og kritikken av denne. Enkelte av de antiterroriltakene USA har iverksatt synes å være i strid med den universelle og egalitære menneskerettsideen om at alle mennesker er født like, har samme iboende verdighet og krav på de samme rettighetene. En gruppe mennesker som synes å bli tilkjent lavere menneskeverd og færre rettigheter, er mennesker som har begått, eller mistenkes for å ha begått, terroristiske handlinger. Et av de hardest kritiserte tiltakene er innføringen av parallelle militærtribunaler med lavere rettssikkerhet for ikke-amerikanske, terrormistenkte borgere. Mens fangene avventer at det reises sak, sitter de i fangeleire med tøffere avhørsteknikker og soningsforhold enn i vanlige fengsler. Bruken av ”aggressive avhørsteknikker” overfor terrormistenkte har av

³⁸² Wetlesen, Jon 1992:26

³⁸³ Wetlesen, Jon 1992:27

³⁸⁴ Wetlesen, Jon 1992:14

³⁸⁵ Vetlesen, Arne Johan 1992:158

mange blitt kritisert for å bryte med grensen for hva som omfattes av tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Fangene har også svakere rettigheter i forhold til tilgang på advokat og kontakt med familie.

(...) the US Government apparently takes the position that international human rights law and standards do not apply to detainees whom it has designated as "enemy combatants".³⁸⁶

Også andre tiltak synes å gå på bekostning av visse grupper av enkeltindividers interesser. Mennesker som innehar visse nasjonale, etniske eller religiøse egenskaper løper en langt større risiko for å bli overvåket, arrestert og satt i forvaring. Mens mange tusen mennesker hvert år blir lenger i landet enn visumet tillater, er det så godt som bare muslimske menn eller menn fra land i Midt-Østen som har blitt satt i forvaring. Den utstrakte bruken av arrestasjoner og varetekt rammer også i større grad innvandrere, primært fra Midtøsten, Nord-Afrika og Sør-Asia. Kravene til bevis i slike saker er senket, og de kan bli sittende lenge uten lov og dom. Utenlandske statsborgere har også større sjanse for å bli utsatt for andre sikringstiltak og sikkerhetskontroller: Borgere fra visse land utsettes for nærmere undersøkelser på flyplasser, visumsøknader fra visse nasjonaliteter behandles særskilt og av særegne organer, og det har vært en markant nedgang i andelen muslimske flyktninger som får slippe inn i landet.

Krigen mot terror er et klart eksempel på en situasjon der man står overfor vanskelige etiske dilemma. Hvilke mennesker er det vi har moralske forpliktelser overfor? Hvilke forpliktelser og hvilket moralsk ansvar er det vi som moralske aktører har? Har vi de samme moralske forpliktelsene overfor mennesker som har deltatt i, eller som mistenkes for å ha deltatt i, et terrorangrep? Kan disse menneskene sies å ha samme verdighet og de samme krav på rettigheter som andre mennesker?³⁸⁷ Eller kan man si at mennesker som bidrar til terroraktivitet kan tilskrives mindre verdighet i kraft av å velge handlinger som, ut fra USAs ståsted, ikke "bidrar til det gode liv og samfunn"? En annen problemstilling kommer også til syne i en situasjon der trusselen om nye terrorangrep er overhengende, og det å ivareta bestemte menneskers interesser kan innebære store kostnader. Har vi visse ubrytelige moralske forpliktelser overfor enkeltmennesker, eller kan vi ofre noen enkeltmenneskers interesser for at summen av lykke kan bli større for flere? Thommessen og Wetlesen problematiserer dette blant annet i forhold til bruk av tortur:

³⁸⁶ Amnesty International 2003c:6

³⁸⁷ En beslektet problemstilling finner man i krigens folkerett: Gjelder regler i krig også dersom motparten ikke respekterer dem? Bør Genèvekonvensjonen endres i lys av slike asymmetriske trusler? For en drøfting av dette

(...) partene [i en konfliktsituasjon vil] kunne ha stor nytte av å bruke tortur på fanger for å presse dem til å gi opplysninger som kan avverge store ødeleggelser og tap av menneskeliv, materiell og eiendom. Hvis tortur ville være et effektivt og nyttig middel til slike formål, bør man da ta det i bruk? På dette punkt vil nok mange utilitarister måtte svare ja, mens tilhengere av en deontologisk etikk ville svare nei.³⁸⁸

Og dersom det er slik at vi kan se bort fra enkelte menneskers interesser: Gjelder dette kun i forhold til mennesker som sees som en direkte trussel mot fellesnyten (som for eksempel mennesker som har begått terrorhandlinger), eller er det tilstrekkelig at det å frakjenne visse mennesker slike rettigheter bidrar i positiv retning i forhold til den totale lykkekalkylen? Thommessen og Wetlesen eksemplifiserer dette siste forholdet med et samfunns reaksjoner i en situasjon der terrorister har begått grove brudd mot sivile mennesker:

Folk krever hevn, eller i hvert fall straff, og klarer ikke myndighetene å se til at rettferdighet skjer fyllest, er det fare for at befolkningen tar loven i egen hånd og at det kommer til alvorlige voldelige konflikter. Sett at myndighetene i en slik situasjon har pågrepet personer under mistanke om at de hører til terrorgruppen, men at bevisets stilling egentlig er for svak til å felle en dom. Skal myndighetene felle en dom likevel for på den måten å avverge alvorlige sosiale opptøyer?³⁸⁹

Debatten omkring slike etiske spørsmål har fått fornyet aktualitet med det nye trusselbildet USA opplever i etterkant av 9/11. Vi ser at det oppstår et spenningsforhold mellom svarene som gis innen de ulike etiske retningene, og at de legger ulike føringer for hvordan vi som moralske aktører skal forholde oss til våre medmennesker i en slik situasjon. Drøftingene ovenfor kan tyde på at det etiske grunnlaget for menneskerettstenkningen utgjør en av flere viktige utfordringer for menneskerettighetenes rolle og funksjon.

Oppsummering

I dette kapittelet er det forsøkt vist hvordan kritiske teorier fra ulike diskurser kan gi økt innsikt i hvilke langsiktige utfordringer man står overfor i kampen for å bevare hensynet til internasjonale menneskerettigheter. Dette er gjort gjennom å drøfte ulike kritiske innspill mot menneskerettstenkningen, og se disse i lys av den beskrivelsen som tidligere er gitt av utformingen av krigen mot terror. Hensikten med disse drøftingene er ikke å gi et helhetlig bilde av menneskerettssituasjonen i USA, eller å tillegge USA en eller flere av de posisjoner som står i et spenningsforhold til FNs menneskerettstenkning. Målet er å vise et utvalg av

spørsmålet, se rapport fra Venezia-kommisjonen: [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DI\(2003\)002rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DI(2003)002rev-e.asp)

³⁸⁸ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:178

³⁸⁹ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:176

ulike innspill som ansees å gi relevante innspill i forhold til å belyse mulige utfordringer for menneskerettighetenes videre vilkår i USA. Denne drøftingen kan ikke avgrenses til en bestemt diskurs.³⁹⁰

I denne sammenheng er det utfordringer innen den juridiske, ideologiske og moraletiske diskursen som er belyst. Drøftingene av juridiske sider ved USAs forhold til menneskerettighetene viser betydningen av å holde debatten om forholdet mellom nasjonale og internasjonale juridiske forpliktelser levende. Staters ratifisering av menneskerettskonvensjoner kan fort bli en sovepute, der kampen for menneskerettighetene bremses av troen på at menneskerettighetene er sikret en gang for alle ved den juridiske anerkjennelsen som ligger i statenes ratifiseringer. Selv om en ratifisering kan sette en stopper for visse menneskerettsbrudd, er ikke dette et tilstrekkelig verktøy for å sikre at statene overholder avtalene de har anerkjent. Drøftingen omkring forholdet mellom stat og individ belyser også en viktig faktor i menneskerettsdebatten. Det vil alltid måtte være et element av tvang mellom stat og individ. Like sikkert er det at det alltid vil være uenigheter omkring hvor omfattende statens rett til inngripen i forhold til enkeltindividenes frihet og verdighet skal eller bør være. Når det gjelder krigen mot terror er det ikke et spørsmål om hvorvidt amerikanske myndigheter kan eller bør unngå å iverksette tiltak som går ut over slike hensyn, men hvorvidt de makter å skape en akseptabel balanse mellom majoritetens rett til sikkerhet og enkeltindividenes rett til å få ivaretatt sin frihet og verdighet. I tillegg til offentlige kontrollmekanismer, krever dette en våken opinion som kan stille kritiske spørsmål og virke som et korrektiv til den ideologiske kursen som velges. En videreføring av den ideologiske debatten bør også skje i form av en moraletisk debatt om hva som skal være de grunnleggende vilkår for tilskrivelse av menneskeverd. En slik debatt vil av mange oppleves som abstrakt, men hvordan man forholder seg til konfliktlinjene i denne debatten er av grunnleggende betydning for menneskerettighetenes videre vilkår. Drøftingene viser at det i kjølvannet av terrorangrepet mot USA 9/11 har blitt iverksatt tiltak som i praksis innebærer en gradering i tilkjennelse av menneskeverd og menneskerettigheter. I møte med begrunnelser om at ulike forhold kan regnes som legitimt utgangspunkt for forskjellsbehandling av mennesker, kan menneskerettsforkjemperne gjøre ett av to; sette prinsippene for menneskerettighetene slik vi i dag kjenner dem som trumf, eller gå inn i en moraletisk debatt om legitime begrunnelser for

³⁹⁰ Det er glidende overganger mellom de ulike diskursene, og de vil på mange områder også påvirkes av hverandre. En nærmere analyse av dette samspillet ville vært spennende, men det faller utenfor denne oppgavens rammer.

tilkjennelse og frakjennelse av menneskeverd. I dette møtet ligger en av de store utfordringene for FNs menneskerettstenkning.

Kapittel 9

Oppsummering – om menneskerettighetenes videre vilkår

Det tok medlemslandene mange år å bli enige om innholdet i *FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter*, men en like stor utfordring ligger i forhold rundt den praktiske implementeringen av konvensjonen. Stridstemaene er mange, og de ratifiserende statene har til dels svært ulike oppfatninger på områder som forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt lovverk, balansen mellom hensyn til majoritetens sikkerhet og enkeltindividents ukrenkelighet, og ideen om menneskerettighetenes universelle verdighet og egalitære rettigheter. Slike konflikter er sjelden et diskusjonstema i rolige tider, og blir først aktuelle når det oppstår en krisesituasjon – som i det øyeblikk en stat opplever at nasjonens sikkerhet er truet.

Gjennom denne oppgaven er noen av disse generelle konfliktlinjene forsøkt belyst gjennom en beskrivelse av den praktiske utformingen av USAs krig mot terror - og kritikken som er reist mot denne. Debatten omkring enkelte av tiltakene iverksatt i etterkant av 9/11 gjenspeiler ulike oppfatninger omkring flere sentrale aspekter i menneskerettsdebatten. På bakgrunn av de iverksatte tiltakene og de menneskerettslige innvendingene mot de umiddelbare konsekvensene av disse, er det foretatt en drøfting av mer langsiktige problemstillinger som gjenspeiler seg i krigen mot terror. Kan stater sette menneskerettighetene til side med henvisning til nasjonalt lovverk? Kan et demokrati med overlegg iverksette tiltak som bryter med enkeltindividers rettigheter for å sikre majoriteten av befolkningen mot potensielle trusler mot egen eksistens? Kan ulike mennesker sies å ha ulik verdi og dermed ulike krav på rettigheter? Hvordan stater velger å forholde seg til disse mer langsiktige og prinsipielle utfordringene, vil ha stor betydning for menneskerettighetenes videre vilkår. Utformingen av USAs krig mot terror gjenspeiler betydningen av dette, og viser samtidig betydningen av ikke å ta den tilsynelatende enigheten om menneskerettighetenes grunnleggende prinsipper for gitt. Kampen for å bedre menneskerettighetenes vilkår består ikke bare i å enes om innholdet i de enkelte artiklene, men også i å holde debatten om de grunnleggende prinsippene levende. Man kan ikke ta det for gitt at diskusjonen omkring de juridiske, ideologiske eller moraletiske aspektene ved menneskerettighetene er ferdig debattert.

Med dette menes ikke at de eksisterende menneskerettsdokumentene kan sees som den endelige løsningen på vanskelige spørsmål. Som vist er ikke menneskerettighetene som fenomen verken enkle eller selvinnsynende. Det finnes ikke én riktig løsning for hva

menneskerettighetene skal være, eller hvilken rolle de skal ha. Nettopp derfor er det viktig å opprettholde debatten omkring menneskerettighetene, og ikke skyve dem foran seg i vanskelige spørsmål, påpeker Fields:

*Human rights can all too easily be used as the ultimate resolution of ambiguous or complex problems, so long, that is, as human rights themselves are taken as simple and self-evident.*³⁹¹

Amy Gutman understreker også betydningen av menneskerettighetene ikke blir gjenstand for passiv dyrkelse:

*To respect human rights is not to worship them – or to worship human rights in a way that does not permit any compromises in the enforcement of some human rights for the sake of others, or for the sake of the social conditions that are prerequisite to the protection of any other human rights.*³⁹²

Som samfunnet ellers må menneskerettsbegrepet være i utvikling, og tilpasses samtidsholdene. Dersom man ikke bruker tid på å diskutere tilpasninger av form og innhold, vil ikke arbeidet med å fremme menneskerettighetene kunne lykkes. Fields understreker hvor viktig en slik prosess er for å unngå nye nederlag for menneskerettighetene i tiden som kommer:

*History is not linear. (...) If we do not think, write, and talk seriously about the meaning of human rights; if we do not recognize the imperative to act in association with others to advance the equally important values of liberty, equality, and solidarity; if we fail to establish forms and institutions that can sustain those values – if we fail these tasks, then the new millennium could be worse than the one we have just left behind.*³⁹³

Innsatsen for å trygge menneskerettighetenes videre vilkår bør ut fra et slikt standpunkt ikke bare konsentreres rundt overvåking og kontroll av staters overholdelse av menneskerettighetene; like viktig blir det å make å reise de vesentlige debattene og stille de vanskelige spørsmålene om menneskerettighetenes begrunnelse, rolle og funksjon. Kun gjennom en slik kontinuerlig diskusjon vil menneskerettighetene kunne sees som et mål, og ikke som en hindring - også i håndteringen av nasjonale krisesituasjoner.

³⁹¹ Fields, A. Belden 2003:1

³⁹² Gutmann, Amy 2001:xxv

³⁹³ Fields, A. Belden 2003:206

Når nå menneskerettighetene ikke er naturgitte, og kanskje ikke moralbud, eller en samlet helhet, hva er de da? Ganske enkelt er menneskers rettigheter først og fremst menneskers løfter til hverandre. Deres grunnlag er ikke forskning, men verdivalg (...) og standpunkter. De har det felles med alle andre løfter til hverandre, at de kan bli holdt og de kan bli brutt, og at man derfor med samme rett kan tro på dem og tvile på dem. (...) Enten man tror eller tviler må man aldri gi opp!³⁹⁴

³⁹⁴ Opsahl, Torkel 1995:288

Referanseliste

- Aftenposten (02.12.03):** *Guantanamo-fanger hjem før jul*
- Aftenposten (23.01.04):** *USA vil kaste ut norsk kvinne*
- Aftenposten (03.05.04):** *Mishandlingen var rutine*
- Aftenposten (04.05.04):** *Kjenner ikke omfanget av torturen*
- Aftenposten (10.05.04):** *Overså påstander om tortur i Irak. Tony Blair beklager fangemishandling.*
- Aftenposten (08.06.04):** *Rumsfeld godkjente 24 avhørsteknikker*
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article805666.ece>
- Aftenposten (24.06.04):** *Ordre fra Bush. Bush: - Fanger skal behandles humant.*
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/irak/article816174.ece>
- Aftenposten (01.07.04):** *Alvorlig smekk for Bush*
- Aftenposten (09.07.04):** *Protester mot Pentagon-høring av fangene på Guantanamo*
- Aftenposten (23.07.04):** *USA har gransket fengsler i Irak og Afghanistan. 94 tilfeller av fangemishandling.*
- American Civil Liberties Union (a):** *Surveillance Under the USA PATRIOT Act*
<http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=12263&c=206>
- American Civil Liberties Union (1999):** *ACLU Position Paper. Freedom Is Why We're Here.*
<http://www.aclu.org/Files/OpenFile.cfm?id=10740>
- Amnesty International (16.11.2001):** *USA: Militære domstoler truer grunnleggende rettsprinsipper*
<http://www.amnesty.no/web.nsf/printpages/NRØE-54JFF9>
- Amnesty International (2002):** *United States of America – Amnesty International's concerns regarding post September 11 detentions in the USA*
<http://web.Amnesty.org/library/Index/ENGAMR510442002>
- Amnesty International (2003a):** *Guantánamo Bay: a human rights scandal*
<http://web.amnesty.org/pages/guantanamobay-index-eng>
- Amnesty International (2003b):** *We don't torture people in America*
<http://web.Amnesty.org/library/Index/ENGAMR511282003>
- Amnesty International (2003c):** *The threat of a bad example – undermining international standards as "war on terror" detentions continue*
<http://web.amnesty.org/library/print/ENGAMR511142003>
- Amnesty International (29.06.04):** *USAs høyesterett tar makt fra presidenten*
<http://www.amnesty.no/web.nsf/pages/16A09B74361F020DC1256EC200247202>
- AmnestyNytt (nr 4 2001):** *Ingen sikkerhet uten menneskerettigheter!*
- AmnestyNytt (nr 1 2002a):** *Antiterrorlover – staten slår tilbake*
- AmnestyNytt (nr 1 2002b):** *Verden etter 11. september 2001*
- Aschehoug og Gyldendal (2001):** *Aschehoug og Gyldendals store ettbinds leksikon.*
Kunnskapsforlaget 2001
- Beetham, David (red) (1995):** *Politics and Human Rights.* Blackwell Publishers, Oxford, U.K.
- Bergem, K., Karlsen, G. og Slydal, B. (red) (2002):** *Menneskerettigheter – en innføring.* Humanist Forlag, Oslo
- Bjørge, Tore (2002):** *Hva er terrorisme? Kort begrepsanalyse og historikk. I Det Norske Menneskerettighetshuset (2002): Menneskerettigheter i klemme. Kampen mot terrorisme og dens konsekvenser*
- Bjørge, Tore og Heradstveit, Daniel (1993):** *Politisk terrorisme.* TANO A.S.

- Brox, Ottar (1995):** *Praktisk samfunnsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo
- Buergenthal, T., Shelton, D. og Stewart, D. (2002):** *International Human Rights in a nutshell*. West Group, St. Paul
- Cairo Institute for Human Rights (2002):** *Terrorism and Human Rights after September 11*. Cairo Institute for Human Rights Studies, Cairo
- CNN (12.09.01):** *September 11: Chronology of terror*.
<http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/trade.center>
- Dagbladet Magasinet (25.06.04):** *Rumsfeld ønsket enda tøffere avhør*
<http://www.dagbladet.no/magasinet/2004/06/25/401502.html>
- Den Norske Helsingforskomité (a):** *FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene*
<http://www.nhc.no/dokum/fn/verdenserkl.html>
- Den Norske Helsingforskomité (b):** *FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter*
<http://www.nhc.no/dokum/fn/sivpolrett1966.html>
- Det Norske Menneskerettighetshuset (2002):** *Menneskerettigheter i klemme. Kampen mot terrorisme og dens konsekvenser*. Seminarrapport.
- Donnelly, Jack (2003):** *Universal human rights in theory and practice*. Second edition. Cornell University Press, Ithaca and London
- Fields, A. Belden (2003):** *Rethinking Human Rights for the New Millennium*. Palgrave Macmillan, New York
- * **FN (a):** *Menneskerettigheter – hva er det?*
<http://skolenettet.ls.no/imaker?id=162614&malgruppe=0&trinn=0&omr=161648&mal=infoside>
- FN (b):** *United Nations Treaty Collection. Declarations and Reservations*.
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5_asp.htm
- FN (c):** *Status of ratifications of the principal International human rights treaties*
<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>
- FN (20.03.02):** *Generalforsamlingen*
http://www.fn.no/fakta_om_fn/fns_organisering/generalforsamlingen
- FN (03.07.02):** *Komplisert fødsel for den Internasjonale straffedomstolen*
http://www.fn.no/distriktskontor/vest/artikkelarkiv/gamle_artikler/komplisert_f_dsel_for_den_internasjonale_straffedomstolen
- FN (30.04.03):** *Hva er folkerett?*
http://www.fn.no/temasider/internasjonal_rett/hva_er_folkerett
- FN (14.08.03):** *Den internasjonale straffedomstolen: et steg videre*
http://www.fn.no/temasider/internasjonal_rett/den_intenasjonale_straffedomstolen_et_s_teg_videre
- * **FN (12.09.03):** *Menneskerettigheter i skjæringspunktet*
<http://www.fn.no/article/articleview/2005/>
- FNs høykommissær for menneskerettigheter:** *Terrorism*
<http://www.ohchr.org/english/issues/terrorism/index.htm>
- Fried, Charles (1978):** *Right and Wrong*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
- Gutmann, Amy (2001):** Introduction. I Ignatieff, Michael (2001): *Human Rights as politics and idolatry*. Princeton University Press, New Jersey
- Henkin, Louis (1981):** The Covenant on Civil and Political Rights. I Lillich, Richard (1981): *U.S. Ratification of the Human Rights Treaties. With or Without Reservations?*
- Hicks, Neil (2002):** “The Impact of the September 11 Attacks on Civil Rights in the United States.” I Cairo Institute for Human Rights (2002): *Terrorism & Human Rights after September 11*. Cairo Institute for Human Rights Studies, Cairo.

Human-Etisk Forbund (a): *Humanisme – et livssyn*. Brosjyre

Human-Etisk Forbund (b): Humanisme

http://www.human.no/templates/Page____118.aspx

Ignatieff, Michael (2003): *Human Rights as politics and idolatry*. Princeton University Press, New Jersey

Ignatieff, Michael (2004): *The Lesser Evil. Political Ethics in an Age of Terror*. Edinburgh University Press Ltd, Edinburgh

Johansen, K. og Vetlesen, A. (2000): *Innføring i etikk*. Universitetsforlaget, Oslo

Larsen, Lene Bomann (1999): *Etisk språk. Filosofiske begreper og tips til tekster*.

Verdikommisjonen

http://www.verdikommisjonen.no/publikasjoner/publikasjon_bibliografi_og_begreper.htm#til%20toppen

Lillich, Richard (red) 1981: *U.S. Ratification of the Human Rights Treaties. With or Without Reservations?* University Press of Virginia, Charlottesville

Nord, Erik (15.10.1990): *Menneskerettighetene*

<http://www.nupi.no/IPS/filestore/hhd9109.html>

NRK1 (03.02.04): *Inside Guantanamo (BBC TV)*

Opsahl, Torkel (1995): Om å tvile på menneskerettighetene. I *Statsmakt og menneskerett*, bind 2. Ad Notam Gyldendal, Oslo

Strzelewicz, Willy (2001): *De mänskliga rättigheternas historia*. Ordfront förlag, Stockholm

The international Helsinki Federation for Human Rights (2003): *Anti-terrorism*

Measures, Security and Human Rights. Developments in Europe, Central Asia and North America in the aftermath of September 11.

The White House (a): *The U.S. Declaration of Independence*

<http://www.whitehouse.gov/independenceday/declaration.html>

The White House (b): *September 11 One Year Later. A Selected Chronology of Key Events, September 11, 2001*

<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0902/ijge/gjchron.htm>

* **The White House (20.09.01):** *Bush Announces Start of a "War on Terror"*

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092051.htm>

The White House (24.09.01): *Executive Order on Terrorist Financing*

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html>

The White House (27.09.01): *Enhancing Aviation Safety & Security*

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010927.html>

The White House (08.10.01): *Executive Order Establishing Office of Homeland Security*

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011008-2.html>

The White House (29.10.01a): *Organization and Operation of the Homeland Security Council*

http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/Organization_and_Operation_of_the_Homeland_Security_Council.html

The White House (29.10.01b): *President Increases Immigration Safeguards*

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011029-15.html>

* **The White House (30.10.01):** *Combating Terrorism Through Immigration Policies*

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01103001.htm>

The White House (13.11.01): *Military order. Detention, Treatment, And Trial Of Certain Non-citizens In The War Against Terrorism*

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>

* **The White House (19.11.01):** *The Aviation and Transport Security Act of 2002. S.1447*

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:4:./temp/~c107bIYLJB:e0>

- The White House (28.11.01):** *Press Briefing*
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011129-5.html>
- * **The White House (2002a):** *The National Security Strategy of the United States of America*
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm#nss3>
- The White House (2002b):** *The National Strategy for Homeland Security*
<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/index.html>
- The White House (2002c):** *Homeland Security Act of 2002 (H.R. 5005)*
http://www.uscg.mil/legal/Homeland_legislation/pdf/112302%20h.r.%205005%20enr.pdf
- The White House (2002d):** *The National Strategy to combat Weapons of Mass Destruction*
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>
- The White House (20.03.02):** *Remarks by the President to the Travel Pool*
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020320-17.html>
- * **The White House (14.05.02):** *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002. Public Law No: 107-173*
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:5:./temp/~c1079lt7fG::>
- The White House (26.07.02a):** *Managerial Flexibility Key to Successful Homeland Security Dept*
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=153>
- The White House (26.07.02b):** *Statement by the President*
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020726-17.html>
- The White House (16.12.02):** *White House Specifies Progress Made Against Terrorism*
<http://usinfo.state.gov/is/Archive/2004/Apr/02-515156.html>
- The White House (2003a):** *National Strategy for Combating Terrorism*
http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf
- The White House (2003b):** *The National Strategy to Secure Cyberspace*
http://www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf
- The White House (29.04.03):** *Securing America's Borders Fact Sheet: Border Security*
<http://www.whitehouse.gov/homeland/01.html>
- The White House (11.09.03):** *Progress Report on Global War on Terrorism*
<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2003&m=September&x=20030911184825yinnedd0.9592859&t=xarchives/xarchitem.html>
- Thommessen, B. og Wetlesen, J. (1996):** *Etisk tenkning. En historisk og systematisk innføring*. Ad Notam Gyldendal, Oslo
- U.S. Department of Defense (26.10.01):** *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot Act) act of 2001*
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf
- U.S. Department of Defense (16.04.03):** *Memorandum for the commander, US Southern Command. Subject: Counter-Resistance Techniques in the War on Terrorism (S)*
<http://www.defenselink.mil/news/Jun2004/d20040622doc9.pdf>
- * **U.S. Department of Homeland Security (2003):** *US-VISIT Prime Contractor Procurement*
http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0341.xml
- U.S Department of State (05.06.02):** *National Security Entry-Exit Registration System*
http://usinfo.state.gov/is/Archive_Index/EntryExit_Registration_System.html
- Venstres vev (a):** *Venstre: sosialt – liberalt - nytenkende*
<http://www.venstre.no/kort>

Venstres vev (b): *Den sosiale liberalismen*

<http://www.venstre.no/sosialliberalisme>

Wetlesen, Arne Johan (1992): Nazismens ringeakt for menneskeverd, hvordan kan den forstås og hvordan kan den forklares? I Wetlesen, Jon (red) (1992): *Menneskeverd. Humanistiske perspektiver*. Skriftserie for HF's etikk-seminar, bind 1. Universitetet i Oslo

Wetlesen, Jon (red) (1992): *Menneskeverd. Humanistiske perspektiver*. Skriftserie for HF's etikk-seminar, bind 1. Universitetet i Oslo

Wetlesen, Jon (1992): Hva slags verdi er menneskeverd? Tre teorier om menneskers moralske status. I Wetlesen, Jon (red) (1992): *Menneskeverd. Humanistiske perspektiver*. Skriftserie for HF's etikk-seminar, bind 1. Universitetet i Oslo

Wetlesen, Jon (red) (1997): *Likeverd og forskjell. En etisk intuisjon og dens grenser*. Skriftserie for HF's etikk-seminar, bind 2. Universitetet i Oslo

Wetlesen, Jon (1997): Må alle menneskers likeverd antas som et vilkår for begrunnelse av likebehandling eller forskjellsbehandling? I Wetlesen, Jon (red) (1997): *Likeverd og forskjell. En etisk intuisjon og dens grenser*. Skriftserie for HF's etikk-seminar, bind 2. Universitetet i Oslo

Referanser til benyttede illustrasjoner:

- Forsiden: Fotomontasje av bilder hentet fra http://www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay_x-ray-pics.htm og <http://911research.wtc7.net/wtc/evidence/photos/impacts.html>
- Side 2: <http://911research.wtc7.net/wtc/evidence/photos/wtc2hit14.html>
- Side 88: http://www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay_x-ray-pics.htm

Der annet ikke er angitt, fungerer alle referanselinker per 01.11.04.

Internett-referanser merket med * ble lastet ned i perioden 01.01.03 – 12.04.04, og de angitte linkene fungerer ikke per 01.11.04.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i denne oppgaven er 41 151 (eksklusive forord, sammendrag og vedlegg).

Vedlegg

Vedlegg I:

Forkortelser benyttet i oppgaven

ACLU:	American Civil Liberties Union
CIA:	Central Intelligence Agency
DHS:	Department of Homeland Security (Departementet for Innenriks Sikkerhet)
FBI:	Federal Bureau of Investigation
ICC:	International Criminal Court (Den Internasjonale Straffedomstolen)
IHF:	Den Internasjonale Helsingforsføderasjonen for menneskerettigheter
IKSPR:	FNs internasjonale konvensjon for sivile og politiske rettigheter
INS:	Immigration and Naturalization Service
KSSE:	Kommisjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
NGO:	Non governmental organisation (ikke-statlig organisasjon)
NSCT:	The National Strategy for Combating Terrorism
NSHS:	The National Strategy for Homeland Security
NSS:	The National Security Strategy of the United States of America
OSSE:	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
RUDs:	Reservations, Understandings and Declarations

Vedlegg II:

Ordliste

Deontologisk etikk	<p>”Deontologisk” kommer av det greske ordet ”deon”, ”det som bør gjøres” eller ”plikt”. Deontologisk etikk antar at handlinger kan vurderes som moralsk riktige eller gale på grunnlag av om de er i overensstemmelse eller motstrid med plikter eller rettigheter man er bundet av. Hvis begrunnelsen er basert på plikter, kan disse ha sin kilde i en ytre normgivers vilje eller i den handlendes egen vilje og fornuft.³⁹⁵</p> <p>Pliktetikk og rettighetsetikk faller innenfor denne etiske teorien.</p>
Derogasjon	<p>”Midlertidig oppheving”</p> <p>I tilfelle av nødstilstand eller krig er det tillatt å se bort fra noen av menneskerettighetene (artikkel 4 i Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter).³⁹⁶</p>
Enemy combatant	<p>Pentagons definisjon: “Enemy combatant status may be used to describe an individual who, under the laws and customs of war, has become a member of or associated himself with hostile enemy forces, thereby attaining the status of a belligerent.”³⁹⁷</p>
Folkemord	<p>Drap eller handlinger som tar sikte på helt eller delvis å ødelegge nasjonale, etniske, rasemessige eller religiøse grupper.³⁹⁸</p>
Folkerett	<p>Lover som er bindende i forholdet mellom stater og internasjonale organisasjoner. Tradisjonelt er det bare stater som har vært rettssubjekter, det vil si som har hatt rettigheter og plikter, i folkeretten. Menneskerettighetene innebærer at også enkeltpersoner er blitt rettssubjekter. Folkeretten har dermed fått en ny dimensjon.³⁹⁹</p>

³⁹⁵ Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:158

³⁹⁶ Bergem, K. m.fl 2002:30

³⁹⁷ Amnesty International 2003c:5

³⁹⁸ Bergem, K. m.fl 2002:91

³⁹⁹ Bergem, K. m.fl 2002:58

Forbrytelser mot menneskeheten	Systematisk eller omfattende drap, utryddelse, deportasjon, tortur og andre umenneskelige handlinger begått mot sivilbefolkningen før eller under en krig. ⁴⁰⁰
FNs Generalforsamling	Generalforsamlingen er det nærmeste man kan komme et verdensparlament, og er FNs viktigste organ for diskusjoner og forhandlinger. Alle medlemsstater er representert her og alle har én stemme. Forsamlingen har myndighet til å diskutere og vedta anbefalinger om alle emner som faller innenfor rammen av FN-pakten. ⁴⁰¹
Genèvekonvensjonen	En diplomatkonferanse i Genève i 1864 vedtok den første Genèvekonvensjonen for forbedring av forholdene for sårede soldater. Etter dette har nye Genèvekonvensjoner kommet til, etter som krigføringen har skiftet karakter. En internasjonal konferanse i 1949 vedtok fire Genèvekonvensjoner, som omhandler rettighetene til stridende, krigsfanger og sivile i væpnede konflikter. Genèvekonvensjonen av 1949 er hjørnesteinen i det internasjonale regelverket for humanitær rett. ⁴⁰²
Habeas corpus	(Lat. "Du skal ha denne person [i forvaring i den el. den hensikt]"), i middelalderen innledning i en rekke juridiske formularer som påbød at en arrestert person skulle føres for en domstol. ⁴⁰³
Humanitær intervensjon	Militær intervensjon for å stanse folkemord eller andre grove krenkelser av menneskerettighetene, og sørge for at sivilbefolkningen får nødhjelp. ⁴⁰⁴
Inkorporasjon	I denne sammenheng: Konvensjoner gis lovs kraft
Jurisdiksjon	Domsmyndighet. En domstols stedlige eller saklige virkerets. ⁴⁰⁵
Konstatering av normharmoni	I denne sammenheng: Erklært samsvar mellom lovverk og konvensjoner
Konvensjon	En konvensjon er en internasjonal avtale som er bindende for partene. Tilslutningsprosessen skjer som regel i to steg. Først signerer landet konvensjonen (erklærer at det ønsker å binde seg). Etter at de nødvendige nasjonale lovendringer er gjort, ratifiserer landet konvensjonen. ⁴⁰⁶

⁴⁰⁰ Bergem, K. m.fl.2002:91

⁴⁰¹ FN 20.03.02

⁴⁰² Bergem, K. m.fl. 2002:67

⁴⁰³ Aschehoug og Gyldendal 2001

⁴⁰⁴ Bergem, K. m.fl. 2002:91

⁴⁰⁵ Aschehoug og Gyldendal 2001

⁴⁰⁶ FN 03.07.02

Krigsforbrytelser	Alvorlige krenkelser av reglene for hvordan krigføringen kan foregå og ikkestridende skal behandles. Reglene er blant annet definert i de fire Genèvekonvensjonene av 1949. ⁴⁰⁷
Menneskerettserklæringen	Samlebegrep for FNs Verdenserklæring for menneskerettigheter (1948), den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.
Naturrett	En tanke om at mennesket har enkelte evige og uforanderlige friheter og rettigheter. Tanken finnes klart formulert hos stoikerne på 200-300-tallet f.Kr. og spilte en viktig rolle i de amerikanske og franske menneskerettserklæringene på slutten av 1700-tallet. ⁴⁰⁸
NGO	Ikke-statlige organisasjoner er organisasjoner som er uavhengig av staten, så som fagforeninger, religiøse grupper, forbrukerorganisasjoner, eldre- eller ungdomsforeninger, miljø-, utdannings- og menneskerettsorganisasjoner. Ikke-statlige menneskerettsorganisasjoner arbeider for at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene skal bli bedre respektert og beskyttet av statene. De deltar ofte i internasjonale forhandlinger om nye konvensjoner og erklæringer. ⁴⁰⁹
Reservasjon	I forbindelse med ratifisering av en internasjonal konvensjon kan staten ta forbehold om at den ikke vil være bundet av enkelte bestemmelser i den.
Ratifisering	<p>Av latin. Bekrefte, stadfeste. I folkeretten om godkjenning av statsoverhodet, alene eller med nasjonalforsamlingens samtykke, av en traktat som er inngått på landets vegne.⁴¹⁰</p> <p>Erklæring fra en stat om at den vil gjennomføre bestemmelsene i en konvensjon. Gjennomføringen kan enten skje ved at konvensjonen blir innlemmet i statens lover eller ved at man sørger for at statens lover er i samsvar med konvensjonen.⁴¹¹</p>
Selveksekverende	Lovbestemmelse som inneholder ikrafttredelsesbestemmelser, og som derfor ikke krever andre vedtak for å settes i kraft.
Teleologisk etikk	”Teleologisk” kommer av det greske ”telos”, ”formål”; derfor kan vi også bruke ordet ”formålsetikk”. Det riktige ved en handling begrunnes ut fra hva som er godt. Formålet er å virkeliggjøre det som alt i alt gir

⁴⁰⁷ Bergem, K. m.fl. 2002:92

⁴⁰⁸ Bergem, K. m.fl. 2002:58

⁴⁰⁹ Bergem, K. m.fl. 2002:91

⁴¹⁰ Aschehoug og Gyldendal 2001

⁴¹¹ Bergem, K. m.fl. 2002:30

det høyeste gode.⁴¹²

Nytteetikken og dygdsetikken faller innenfor denne etiske retningen.

Traktat

Overenskomst med en fremmed makt.⁴¹³

Transformasjon

I denne sammenheng: Eksisterende lovverk endres i tråd med konvensjoner

⁴¹² Thommessen, B. og Wetlesen, J. 1996:158

⁴¹³ Aschehoug og Gyldendal 2001

Vedlegg III:

Menneskerettsavtaler signert eller ratifisert av USA⁴¹⁴

Principal International Human Rights Treaties	Signert av USA:	Ratifisert av USA:
FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	05.10.77	-
FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter		08.09.92
<ul style="list-style-type: none">• Fakultativ protokoll til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (om enkeltpersoners rett til å klage til FNs menneskerettskomité på statens brudd på menneskerettigheter)		-
<ul style="list-style-type: none">• Den andre tilleggsprotokoll til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (om avskaffelse av dødsstraff)		-
FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering		20.11.94
FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner	17.07.80	-
<ul style="list-style-type: none">• Den frivillige tilleggsprotokollen til konvensjonen		-
FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling		20.11.94
FNs konvensjon om barnets rettigheter	16.02.95	-
<ul style="list-style-type: none">• Den frivillige tilleggsprotokollen (om å involvere barn i væpnede konflikter)		23.01.03
<ul style="list-style-type: none">• Den frivillige tilleggsprotokollen (om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi)		23.01.03

⁴¹⁴ Kilde: FN c

Vedlegg IV:

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter⁴¹⁵

De stater som er parter i denne konvensjon,

som tar i betraktning at anerkjennelsen av den iboende verdighet i alle mennesker og av deres like og umistelige rettigheter, er grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden, i overensstemmelse med de prinsipper som er fastlagt i De Forente Nasjoners Pakt,

som erkjenner at disse rettigheter har sitt utspring i menneskets iboende verdighet,

som erkjenner at fremtidsmålet, med frie mennesker som nyter sivil og politisk frihet fra frykt og nød, bare kan nås dersom det blir skapt slike vilkår at enhver kan nyte sine sivile og politiske rettigheter, så vel som sine økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, i overensstemmelse med Verdenserklæringen om menneskerettighetene,

som tar i betraktning den plikt som De Forente Nasjoners Pakt pålegger statene når det gjelder å fremme den allmenne respekt for og overholdelse av menneskerettighetene og frihetene,

som er oppmerksom på det enkelte menneskes plikt til å arbeide for at de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon fremmes og overholdes, idet det enkelte menneske har forpliktelser overfor andre mennesker og overfor det samfunn som han tilhører, er blitt enige om følgende artikler:

DEL I

Artikkel 1

1. Alle folk har selvbestemmelsesrett. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.
2. Alle folk kan for å fremme sine egne formål, fritt råde over sine naturrikdommer og -forekomster, dog uten å tilsidesette forpliktelser som følger av internasjonalt økonomisk samarbeid basert på prinsippet om gjensidig nytte og folkerettens regler. I intet tilfelle må et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag.
3. Konvensjonspartene, heri innbefattet de stater som har ansvaret for administrasjonen av ikke-selvstyrte områder og tilsynsområder, skal arbeide for virkeliggjørelsen av folkenes selvbestemmelsesrett og skal respektere denne rett, i overensstemmelse med bestemmelsene i De Forente Nasjoners Pakt.

DEL II

Artikkel 2

1. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere og tilsikre alle som befinner seg på deres territorium og er underkastet deres jurisdiksjon de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, uten forskjellsbehandling av noe slag slik som på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.
2. Konvensjonspartene forplikter seg til, i den utstrekning det ikke allerede følger av gjeldende lovgivning eller andre bestemmelser, å ta forholdsregler i overensstemmelse med deres grunnlovsbestemte fremgangsmåte og bestemmelsene i denne konvensjon, med sikte på vedtakelse av slik lovgivning eller andre bestemmelser som er nødvendig for gjennomføringen av de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon.

⁴¹⁵ Kilde: Den Norske Helsingforskomité b

3. Konvensjonspartene forplikter seg til:

- a) Å sikre at enhver, hvis rettigheter og friheter etter denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv klagerett, og dette selv om krenkelsen er foretatt av noen som har handlet i offentlig tjeneste;
- b) Å sikre at enhver som påberoper seg en klagerett, skal få sin rett til dette prøvet av en kompetent judisiell, administrativ eller lovgivende myndighet, eller av en annen myndighet i henhold til statens lovgivning, samt å utvikle mulighetene for å få en klage prøvet på rettslig vei;
- c) Å sikre at de kompetente myndigheter prøver klagen dersom den blir tillatt.

Artikkel 3

Konvensjonspartene forplikter seg til å sikre menn og kvinner den samme rett til å nyte alle de sivile og politiske rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon.

Artikkel 4

1. I alle tilfeller av offentlig kunngjort nødstilstand som truer nasjonens liv, kan konvensjonspartene, i den utstrekning det er strengt nødvendig på grunn av forholdene, ta forholdsregler som avviker fra deres forpliktelser etter denne konvensjon, forutsatt at disse forholdsregler ikke er i strid med andre forpliktelser etter folkeretten, og at de ikke innebærer forskjellsbehandling bare på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion og sosial opprinnelse.

2. Foregående bestemmelser gir ikke rett til avvikelse fra artiklene 6, 7, 8 (1. og 2. ledd), 11, 15, 16 og 18.

3. Enhver av konvensjonspartene som benytter seg av denne rett til avvikelse fra konvensjonen, skal gjennom De Forente Nasjoners Generalsekretær straks underrette de andre konvensjonsparter om hvilke bestemmelser som det avvikes fra og motivene for avvikelsene. Ny meddelelse skal gis på samme måte den dag disse avvikene er opphevet.

Artikkel 5

1. Intet i denne konvensjon skal kunne fortolkes som innebærende en rett for noen stat, gruppe eller person til å ta del i noen virksomhet eller utføre noen handling som tar sikte på å tilintetgjøre de rettigheter og friheter som er anerkjent i denne konvensjon, eller å begrense disse i større utstrekning enn konvensjonen gir adgang til.

2. Ingen innskrenkning i eller avvikelse fra de grunnleggende menneskerettigheter som i kraft av lov, overenskomster, forskrifter eller sedvane anerkjennes eller gjelder i noen konvensjonsstat, skal kunne gjennomføres under påberopelse av at denne konvensjon ikke anerkjenner slike rettigheter eller anerkjenner dem i mindre utstrekning.

DEL III

Artikkel 6

1. Ethvert menneske har en iboende rett til livet. Denne rett skal beskyttes ved lov. Ingen skal vilkårlig berøves livet.

2. I de stater hvor dødsstraffen ikke er avskaffet, skal dødsstraff bare idømmes for de mest alvorlige forbrytelser, i overensstemmelse med den lov som gjaldt da forbrytelsen ble begått. Denne lov må ikke være i strid med bestemmelsene i denne konvensjon og konvensjonen om forhindring og avskaffelse av forbrytelsen folkemord. Dødsstraff skal bare fullbyrdes etter en endelig dom avsagt av en kompetent domstol.

3. Når berøvelse av liv representerer folkemord, skal intet i denne konvensjonen fortolkes som innebærende en rett for noen konvensjonspart til på noen måte å avvike fra noen som helst forpliktelse som den har påtatt seg i henhold til bestemmelsene i konvensjonen om forhindring og avskaffelse av forbrytelsen folkemord.

4. En som er dømt til døden, skal ha rett til å søke benådning eller omgjøring av straffen. Amnesti, benådning eller omgjøring av straffen skal kunne gis i alle tilfeller.

5. Dødsstraff må ikke idømmes for forbrytelser begått av personer under 18 år og må ikke fullbyrdes mot gravide kvinner.

6. Intet i denne artikkelen skal kunne påberopes for å forsinke eller forhindre avskaffelse av dødsstraffen i noen av konvensjonsstatene.

Artikkel 7

Ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Det er i særdeleshet forbudt å la noen være gjenstand for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter uten hans samtykke.

Artikkel 8

1. Ingen må holdes i slaveri; slaveri og slavehandel i enhver form er forbudt.
2. Ingen må holdes i trelldom.
3. a) Ingen må pålegges å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid.
b) I land hvor frihetsberøvelse i form av tvangsarbeid kan idømmes som straff for visse forbrytelser, skal bestemmelsen i punkt a) ikke være til hinder for fullbyrdelse av straff i form av tvangsarbeid når den er ilagt av en kompetent domstol.
c) Uttrykket "tvangsarbeid eller annet påtvunget arbeid" i denne bestemmelse omfatter ikke:
i) Ethvert arbeid eller tjeneste, som ikke er nevnt under punkt b) og som normalt kreves av noen som er berøvet friheten i henhold til en lovlig beslutning truffet av en domstol, eller kreves av noen som er betinget løslatt fra slik frihetsberøvelse;
ii) Enhver tjeneste av militær karakter og, i land som anerkjenner militærnekting av samvittighetsgrunner, enhver form for nasjonal tjeneste som i medhold av lov kreves av personer som nekter militærtjeneste av samvittighetsgrunner;
iii) Enhver tjeneste som kreves når nødstilstand eller ulykker truer samfunnets liv eller velferd;
iv) Ethvert arbeid eller tjeneste som er en del av vanlige borgerplikter.

Artikkel 9

1. Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må utsettes for vilkårlig pågrepelse eller fengsling. Ingen må berøves sin frihet uten av grunner og i overensstemmelse med en fremgangsmåte som er foreskrevet ved lov.
2. Den som pågripes, skal ved pågripelsen underrettes om grunnene til denne, og skal snarest mulig underrettes om den siktelse som er rettet mot ham.
3. Den som skal pågripes eller fengsles på grunn av anklage for en lovovertrедelse, skal straks fremstilles for en dommer eller en annen embetsmann som ved lov er gitt domsmyndighet, og skal ha rett til innen en rimelig tid å få sin sak pådømt eller bli løslatt. Det skal ikke være en alminnelig regel at personer som avventer rettergang mot seg, skal holdes fengslet, men løslatelse kan gjøres betinget av garantier for at han fremstiller seg ved rettsmøtet og ved ethvert annet trinn av rettergangen og, i påkommende tilfelle, til fullbyrdelse av dommen.
4. Den som berøves friheten ved pågrepelse eller fengsling, skal ha rett til å få lovligheten av fengslingen snarest mulig prøvet av en domstol og til å bli løslatt dersom fengslingen ikke er lovlig.
5. Den som har vært utsatt for ulovlig pågrepelse eller fengsling, har rett til erstatning.

Artikkel 10

1. Enhver som berøves friheten, skal behandles humant og med respekt for menneskets iboende verdighet.
2. a) Personer som er satt under tiltale, skal, bortsett fra under ekstraordinære forhold, holdes atskilt fra dømte personer, og skal gis særskilt behandling i overensstemmelse med deres stilling som ikke straffede personer;
b) Ungdom som er satt under tiltale, skal holdes atskilt fra voksne, og deres sak skal avgjøres snarest mulig.
3. Fangebehandlingen i fengslene skal i første rekke tjene til forbedring og rehabilitering av fangene. Ungdomsforbrytere skal holdes atskilt fra voksne, og skal gis en behandling som er i overensstemmelse med deres alder og rettslige stilling.

Artikkel 11

Ingen må settes i fengsel bare på grunn av manglende evne til å oppfylle en kontraktsmessig forpliktelse.

Artikkel 12

1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til å bevege seg fritt på dette territorium og til fritt å velge sitt oppholdssted.
2. Enhver skal ha rett til å forlate et hvilket som helst land, også sitt eget.
3. De forannevnte rettigheter skal ikke kunne undergis andre begrensninger enn slike som er fastsatt ved lov, og som er nødvendige for å beskytte den nasjonale sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), den offentlige helse eller moral eller andres friheter og rettigheter, og som er forenlig med de andre rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon.
4. Ingen skal vilkårlig kunne berøves retten til å komme inn i sitt eget land.

Artikkel 13

En utlending som lovlig oppholder seg på en av konvensjonspartenes territorier, kan bare utvises derfra i medhold av en avgjørelse truffet i overensstemmelse med lov, og skal, med mindre overveiende nasjonale sikkerhetsgrunner er til hinder for det, ha adgang til å gjøre innsigelser mot utvisningen og til å få sin sak prøvet av den kompetente myndighet eller av en eller flere personer utpekt av denne myndighet og til å være representert for dette formål.

Artikkel 14

1. Alle skal være like for domstolene. Ved avgjørelsen av en strafferettslig anklage mot ham eller av spørsmål om hans borgerlige rettigheter og forpliktelser, har enhver krav på upartisk og offentlig saksbehandling ved en kompetent, uavhengig og upartisk domstol opprettet i henhold til lov. Pressen og offentligheten kan utelukkes fra hele eller en del av rettssaken av moralske hensyn, hensynet til den alminnelige samfunnsorden (ordre public) eller den nasjonale sikkerhet i et demokratisk samfunn, eller hvis hensynet til partenes privatliv krever det, eller i den utstrekning det etter domstolens mening på grunn av ekstraordinære forhold er nødvendig fordi offentlighet ville skade rettferdighetens interesser. Dog skal dommen i en straffesak eller sivil sak avsies offentlig med mindre hensynet til mindreårige krever noe annet, eller rettssaken gjelder ekteskapstvister eller vergemål for barn.
2. Den som er anklaget for en straffbar handling, skal ansees uskyldig inntil hans skyld er bevist etter loven.
3. Den som er anklaget for en straffbar handling, skal ha følgende minimumsrettigheter:
 - a) Å bli underrettet snarest, utførlig og på et språk som han forstår, om innholdet av og grunnen til anklagen mot ham;
 - b) Å gis tilstrekkelig tid og anledning til å forberede sitt forsvar og til å tre i forbindelse med en forsvarer etter eget valg;
 - c) Å få saken pådømt uten unødig opphold;
 - d) Å være til stede i retten, og til å forsvare seg personlig eller ved en forsvarer etter eget valg; å bli underrettet om at han har rett til en forsvarer dersom han ikke har en sådan, og, hvis rettferdighetshensyn tilsier det, å bli tildelt en forsvarer og få en sådan uten omkostninger for seg dersom han ikke selv har tilstrekkelige midler;
 - e) Å avhøre eller la avhøre vitner som føres mot ham og få innkalle og avhøre forsvarsvitner under de samme betingelser som påberopes mot ham;
 - f) Å få hjelp av en tolk, uten omkostninger, dersom han ikke forstår eller taler det språk som brukes i retten;
 - g) Ikke tvinges til å vitne mot seg selv eller å erkjenne seg skyldig.
4. Rettergangen i saker vedrørende ungdom skal avpasses hensynet til deres alder og ønskeligheten av å fremme deres rehabilitering.
5. Den som dømmes for en lovovertrjedelse, skal ha rett til å få dommen og den idømte straff overprøvet av en høyere domstol i overensstemmelse med lov.
6. Når noen er blitt dømt for en lovovertrjedelse ved endelig dom og når dommen senere er blitt omgjort eller han er blitt benådet på grunn av nye omstendigheter, eller omstendigheter som senere er

blitt kjent, som viser at dommen var feilaktig, skal den som har måttet utstå straff som følge av en slik dom ha erstatning i overensstemmelse med lov, med mindre det bevises at den omstendighet at sakens fakta ikke ble kjent i tide helt eller delvis kan legges ham til last.

7. Ingen skal kunne anklages, eller dømmes på nytt for en lovovertrjedelse som han allerede er blitt dømt eller frifunnet for i siste instans i overensstemmelse med loven og straffeprosessordningen i det enkelte land.

Artikkel 15

1. Ingen skal dømmes for en lovovertrjedelse på grunn av en handling eller unnlatelse som på den tid den ble begått ikke var straffbar etter nasjonal eller internasjonal lov. Heller ikke kan det idømmes strengere straff enn den som kunne anvendes på den tid lovovertrjedelsen ble begått. Dersom det etter at lovovertrjedelsen ble begått, ble innført mildere straffebestemmelser, skal disse anvendes på lovovertrjedelsen.

2. Denne artikkel er ikke til hinder for pådømmelse og avstraffelse av noen som er skyldig i en handling eller unnlatelse som på den tid da den ble begått, var straffbar etter de alminnelige rettsprinsipper anerkjent av siviliserte nasjoner.

Artikkel 16

Enhver har rett til overalt å anerkjennes som en person i rettslig henseende.

Artikkel 17

1. Ingen må utsettes for vilkårlig eller ulovlig inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige angrep på ære eller rykte.

2. Enhver har rett til beskyttelse i henhold til lov mot slike inngrep eller angrep.

Artikkel 18

1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å ha eller slutte seg til en religion eller tro etter eget valg, og frihet til enten alene eller sammen med andre, offentlig eller privat, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning.

2. Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innebære et inngrep i hans frihet til å ha eller slutte seg til en religion eller tro etter eget valg.

3. Friheten til å utøve sin religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som loven foreskriver, og som er nødvendige for å beskytte offentlig sikkerhet, orden, helse eller moral eller for beskyttelse av andres rettigheter og friheter.

4. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldrenes, og i tilfelle vergenes, frihet til å sørge for deres barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med deres egen overbevisning.

Artikkel 19

1. Enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep.

2. Enhver har rett til ytringsfrihet, denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til territoriale grenser, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg.

3. Utøvelsen av de rettigheter som er nevnt i denne artikkels 2. ledd, innebærer særlige plikter og ansvar. Den kan derfor gjøres til gjenstand for visse begrensninger, som dog må være fastsatt etter lov, og være nødvendige av hensyn til:

a) Respekten for andres rettigheter og anseelse.

b) Beskyttelsen av den nasjonale sikkerhet og av den alminnelige samfunnsorden (ordre public), eller den offentlige helse eller moral.

Artikkel 20

1. Enhver form for krigspropaganda skal forbys ved lov.
2. Enhver tilskyndelse til nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer oppfordring til diskriminering, fiendskap og vold, skal forbys ved lov.

Artikkel 21

Retten til fredelige sammenkomster skal anerkjennes. Utøvelsen av denne rett skal ikke være underkastet andre restriksjoner enn dem som er foreskrevet ved lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), beskyttelse av den offentlige helse eller moral eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter.

Artikkel 22

1. Enhver har rett til foreningsfrihet, heri innbefattet retten til å danne og slutte seg til fagforeninger for å beskytte sine egne interesser.
2. Utøvelsen av denne rettighet skal ikke være underkastet andre begrensninger enn dem som er foreskrevet ved lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), beskyttelse av den offentlige helse eller moral eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke være til hinder for at lovlige begrensninger kan bli pålagt medlemmer av de væpnede styrker og politiet ved utøvelsen av denne rettighet.
3. Intet i denne artikkel skal gi stater som er parter til Den Internasjonale Arbeidsorganisasjons konvensjon av 1948 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten adgang til å treffe lovgivningstiltak, eller anvende loven på en måte som innebærer inngrep i de garantier som er fastsatt i den nevnte konvensjon.

Artikkel 23

1. Familien er den naturlige og grunnleggende samfunnsenhet, og har krav på beskyttelse av samfunnet og staten.
2. Menn og kvinner i gifteferdig alder har rett til å stifte ekteskap og danne familie.
3. Intet ekteskap må inngås uten de fremtidige ektefellers frie samtykke.
4. Konvensjonspartene skal ta passende forholdsregler for å sikre likhet med hensyn til ektefellenes rettigheter og plikter ved inngåelse av ekteskap, under ekteskapet og ved dets oppløsning. Det skal gis bestemmelser som gir barna nødvendig beskyttelse i tilfelle av oppløsning av ekteskap.

Artikkel 24

1. Ethvert barn skal uten hensyn til rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom eller fødsel, ha rett til slik beskyttelse av sin familie, samfunnet og staten som følger av dets stilling som mindreårig.
2. Ethvert barn skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal ha et navn.
3. Ethvert barn har rett til et statsborgerskap.

Artikkel 25

Enhver borger skal, uten noen form for forskjellsbehandling som nevnt i artikkel 2 og uten urimelige begrensninger, ha rett og anledning til:

- a) Å ta del i det offentlige liv, direkte eller gjennom fritt valgte representanter;
- b) Å avgi stemme og bli valgt ved periodiske valg som skal bygge på alminnelig stemmerett og være hemmelige, og som derved skal være et uttrykk for velgernes frie vilje;
- c) Å ha adgang på alminnelige og like vilkår, til offentlig tjeneste i sitt land.

Artikkel 26

Alle skal være like for loven og skal, uten noen form for forskjellsbehandling være berettiget til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og

sikre alle den samme og effektive beskyttelse mot forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, eiendom, fødsel eller annen status.

Artikkel 27

I de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

DEL IV

Artikkel 28

1. Det skal opprettes en komité for menneskerettighetene (heretter betegnet "Komitéen" i denne konvensjon). Denne komité skal bestå av 18 medlemmer og skal utføre de funksjoner som er nevnt i de neste punkter.
2. Komitéen skal bestå av statsborgere av konvensjonsstatene. De skal ha høy moralsk karakter og anerkjent sakkunnskap i menneskerettighetsspørsmål. Det skal legges vekt på betydningen av at noen av Komitéens medlemmer har juridisk erfaring.
3. Komitéens medlemmer velges og utfører sine funksjoner i personlig egenskap.

Artikkel 29

1. Komitéens medlemmer skal velges ved hemmelig avstemning fra en liste over personer som er i besittelse av de kvalifikasjoner som er foreskrevet i artikkel 28, og som er foreslått i dette øyemed av konvensjonspartene.
2. Hver konvensjonspart kan foreslå høyst to personer. Disse skal være statsborgere av den stat som foreslår dem.
3. En person kan foreslås på nytt.

Artikkel 30

1. Det første valg skal holdes ikke senere enn seks måneder etter at konvensjonen er trådt i kraft.
2. Senest fire måneder før ethvert valg til Komitéen, med unntak av valg som finner sted i henhold til artikkel 34 i anledning av at en plass er blitt ledig, skal De Forente Nasjoners Generalsekretær sende en skriftlig anmodning til konvensjonspartene om innen tre måneder å fremkomme med forslag til medlemmer av Komitéen.
3. De Forente Nasjoners Generalsekretær skal sette opp en alfabetisk liste over kandidatene, med angivelse av hvilken stat som har foreslått dem, og skal oversende listen til konvensjonspartene senest en måned før ethvert valg.
4. Valg av komitémedlemmer skal finne sted på et møte av konvensjonspartene sammenkalt av Generalsekretæren i De Forente Nasjoners hovedkvarter. På dette møtet, som er beslutningsdyktig når to tredjedeler av konvensjonspartene er til stede, skal de personer ansees valgt som oppnår det høyeste stemmetall og et absolutt flertall av de avgitte stemmer.

Artikkel 31

1. Komitéen skal ikke bestå av mer enn én statsborger av en og samme stat.
2. Ved valgene til Komitéen skal det tas hensyn til ønskeligheten av en rettferdig geografisk fordeling og til at de forskjellige sivilisasjonsformer og viktigste rettssystemer bli representert.

Artikkel 32

1. Komitéens medlemmer velges for en periode av fire år. De kan gjenvelges dersom de blir foreslått på nytt. Dog skal funksjonstiden for ni av de medlemmer som velges ved de første valg, utløpe etter to år. Umiddelbart etter det første valg skal navnene på disse ni medlemmer bestemmes ved loddtrekning av formannen for det møte som er nevnt i artikkel 30, 4. ledd.
2. Valg av funksjonstidens utløp skal holdes i overensstemmelse med bestemmelsene i de foregående artikler i denne del av konvensjonen.

Artikkel 33

1. Dersom de øvrige medlemmer enstemmig er av den oppfatning at et av Komitéens medlemmer ikke lenger utfører sine funksjoner av en annen grunn enn midlertidige fravær, skal Komitéens formann underrette De Forente Nasjoners Generalsekretær. Denne skal deretter erklære vedkommende medlems plass for ledig.
2. I tilfelle av at et medlem avgår ved døden eller nedlegger vervet, skal formannen straks underrette De Forente Nasjoners Generalsekretær, som skal erklære plassen ledig å regne fra dødsfallet eller fra tidspunktet for medlemmets nedleggelse av vervet.

Artikkel 34

1. Når en plass erklæres ledig i overensstemmelse med artikkel 33 og vedkommende medlems funksjonstid ikke utløper innen seks måneder etter at ledigheten oppstår, skal De Forente Nasjoners Generalsekretær underrette konvensjonspartene. Disse kan innen to måneder fremsette forslag i overensstemmelse med artikkel 29 med henblikk på gjenbesettelse av den ledige plass.
2. De Forente Nasjoners Generalsekretær skal utarbeide en alfabetisk liste over de foreslåtte personer, og skal forelegge den for konvensjonspartene. Valgene til de ledige plasser skal deretter finne sted i overensstemmelse med de angjeldende bestemmelser i denne del av konvensjonen.
3. Et medlem av komitéen som er valgt til en plass som er erklært ledig i overensstemmelse med artikkel 33, skal inneha vervet i den resterende del av det medlems funksjonstid hvis plass i Komitéen ble ledig i henhold til bestemmelsene i den nevnte artikkel.

Artikkel 35

Komitéens medlemmer skal, med godkjennelse av De Forente Nasjoners Generalforsamling, gis en godtgjørelse av De Forente Nasjoner. De nærmere vilkår for denne godtgjørelse bestemmes av Generalforsamlingen under hensyntagen til betydningen av de oppgaver som er tillagt Komitéen.

Artikkel 36

De Forente Nasjoners Generalsekretær skal sørge for nødvendig personale og andre hjelpemidler som er nødvendig for at Komitéen skal kunne utføre sine oppgaver i henhold til konvensjonen.

Artikkel 37

1. De Forente Nasjoners Generalsekretær skal sammenkalle Komitéens første møte i De Forente Nasjoners hovedkvarter.
2. Senere møter skal holdes på slike tidspunkter som bestemmes i dens forretningsorden.
3. Komitéen skal som regel holde sine møter i De Forente Nasjoners hovedkvarter eller ved De Forente Nasjoners kontor i Genève.

Artikkel 38

Ethvert komitémedlem skal, før han trer i funksjon, i et åpent møte i Komitéen avgi en høytidelig erklæring om at han vil utføre sitt verv upartisk og samvittighetsfullt.

Artikkel 39

1. Komitéen skal velge sine egne tjenestemenn for en periode av to år. Tjenestemennene skal kunne gjenvelges.
2. Komitéen vedtar selv sin forretningsorden. Dog må denne forretningsorden bl.a. bestemme at:
 - a) Komitéen er beslutningsdyktig med 12 medlemmer;
 - b) Komitéens avgjørelser skal treffes med flertall av de tilstedeværende medlemmer.

Artikkel 40

1. Konvensjonspartene forplikter seg til å avgi rapporter om de forholdsregler som de har truffet for å gjennomføre de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen, og om den fremgang som er gjort med hensyn til iverksettelsen av disse rettigheter:
 - a) Innen et år etter at konvensjonen er trådt i kraft for vedkommende stat;
 - b) Deretter hver gang Komitéen anmoder om det.

2. Rapportene skal tilstilles De Forente Nasjoners Generalsekretær som skal oversende dem til Komitéen til behandling. Rapportene skal nevne de omstendigheter og mulige vanskeligheter som berører gjennomføringen av bestemmelsen i konvensjonen.
3. I samråd med Komitéen kan De Forente Nasjoners Generalsekretær oversende til særorganisasjonene kopier av de deler av rapportene som vedrører deres fagområde.
4. Komitéen skal studere de rapporter som avgis av konvensjonspartene. Den avgir selv rapporter, og slike alminnelige bemerkninger som den finner passende, til konvensjonspartene. Komitéen kan også oversende disse bemerkninger, sammen med kopier av de rapporter som den har mottatt fra konvensjonspartene, til Det Økonomiske og Sosiale Råd.
5. Konvensjonspartene kan selv avgi uttalelser til Komitéen i anledning av de bemerkninger som Komitéen kan gjøre i henhold til denne artikkels fjerde ledd.

Artikkel 41

1. Enhver konvensjonspart kan til enhver tid i henhold til denne artikkel avgi erklæring om at den anerkjenner Komitéens kompetanse til å motta og undersøke henvendelser fra en konvensjonspart om at en annen konvensjonspart ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til konvensjonen. En henvendelse i henhold til denne artikkel skal bare kunne mottas og behandles dersom den kommer fra en konvensjonspart som har avgitt erklæring om at den anerkjenner Komitéens kompetanse med virkning for seg selv. Komitéen skal ikke kunne ta imot noen henvendelse som vedrører en konvensjonspart som ikke har avgitt en slik erklæring. Fremgangsmåten ved behandlingen av henvendelser som mottas i henhold til denne artikkel er følgende:
 - a) Dersom en konvensjonspart mener at en annen part ikke oppfyller bestemmelsene i konvensjonen, kan den ved skriftlig henvendelse gjøre vedkommende konvensjonspart oppmerksom på det. Mottakerstaten skal innen tre måneder gi senderstaten en skriftlig forklaring eller en annen form for skriftlig erklæring som klargjør saken. Denne redegjørelse skal så vidt det er mulig og ønskelig inneholde opplysninger om de interne fremgangsmåter og rettsmidler som allerede er benyttet, som på det daværende trinn benyttes i saken, eller som fremdeles kan benyttes;
 - b) Dersom saken ikke er brakt til en avslutning som er tilfredsstillende før de berørte parter innen seks måneder etter mottagelsen av den første henvendelse, har hver av partene rett til å henvise saken til Komitéen ved å avgi meddelelse til Komitéen og til den annen part;
 - c) Komitéen skal først behandle en sak som er henvist til den etter at den har forvissnet seg om at alle interne rettsmidler er blitt påberopt og uttømt, i overensstemmelse med de i folkeretten alminnelig anerkjente prinsipper. Dette gjelder dog ikke i tilfeller hvor anvendelse av rettsmidler tar urimelig lang tid;
 - d) Komitéens møter skal være lukkede når den behandler en henvendelse i henhold til denne artikkel;
 - e) Med forbehold av bestemmelsene i punkt c) skal Komitéen tilby seg å megle mellom de berørte konvensjonsparter med sikte på å få i stand en vennskapelig løsning av saken på grunnlag av respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter slik som de anerkjennes i konvensjonen.
 - f) I enhver sak som er innbrakt for den, kan Komitéen anmode de konvensjonsparter som er nevnt i punkt b), om å gi opplysninger av betydning for saken;
 - g) De konvensjonsparter som er nevnt i punkt b) skal ha rett til å være representert når saken behandles i Komitéen og til å avgi muntlige og/eller skriftlige innlegg;
 - h) Komitéen skal innen tolv måneder etter mottagelsen av den i punkt b) nevnte henvendelse avgi rapport;
 - i) Dersom det er kommet i stand en løsning i overensstemmelse med punkt e), skal Komitéen begrense rapporten til en kort beskrivelse av de faktiske omstendigheter og den løsning som er kommet i stand;
 - ii) Dersom det ikke er kommet i stand en løsning i overensstemmelse med punkt e), skal Komitéen begrense rapporten til en kort beskrivelse av de faktiske omstendigheter i saken; teksten til de skriftlige innlegg og referat fra de muntlige innlegg som de berørte konvensjonsparter har avgitt, skal vedlegges rapporten. I enhver sak skal rapporten sendes til de berørte konvensjonsparter.
2. Bestemmelsene i denne artikkel skal tre i kraft når 10 konvensjonsparter har avgitt slik erklæring som nevnt i denne artikkels første ledd. Konvensjonspartene skal deponere erklæringene hos De Forente Nasjoners Generalsekretær som skal sende kopier til de andre konvensjonsparter. En erklæring kan til enhver tid tilbakekalles ved meddelelse til Generalsekretæren. Slik tilbakekallelse

skal ikke berøre behandlingen av en sak som allerede er gjenstand for en henvendelse i henhold til denne artikkel. Ingen ytterligere henvendelse fra noen konvensjonspart skal kunne mottas etter at Generalsekretæren har mottatt meddelelsen om tilbakekallelse, med mindre den berørte konvensjonspart har avgitt en ny erklæring.

Artikkel 42

1. a) Dersom et spørsmål som er henvist til Komitéen i overensstemmelse med artikkel 41 ikke er løst til vedkommende konvensjonsparters tilfredshet, kan Komitéen med disse parters forutgående samtykke, oppnevne en ad hoc forlikskommisjon (heretter betegnet "Kommisjonen"). Kommisjonen skal stille seg til disposisjon for de berørte konvensjonsparter med sikte på en vennskapelig løsning av saken på grunnlag av respekt for konvensjonen.
 - b) Kommisjonen skal bestå av fem personer som godkjennes av de berørte konvensjonsparter. Dersom det ikke lykkes partene innen tre måneder å komme til enighet om sammensetningen av Kommisjonen helt eller delvis, skal de medlemmer av Kommisjonen som partene ikke er blitt enige om, velges av Komitéen blant dens egne medlemmer ved hemmelig avstemning og med to tredjedels flertall.
 2. Kommisjonens medlemmer utøver sine funksjoner i personlig egenskap. De må ikke være statsborgere av en av de berørte parter, av en stat som ikke er konvensjonspart eller av konvensjonsparter som ikke har avgitt slik erklæring som nevnt i artikkel 41.
 3. Kommisjonen velger selv sin formann og vedtar sin forretningsorden.
 4. Kommisjonens møter skal vanligvis holdes ved De Forente Nasjoners hovedkvarter eller ved De Forente Nasjoners kontor i Genève. Møtene kan imidlertid også holdes på andre hensiktsmessige steder som Kommisjonen kan bestemme i samråd med De Forente Nasjoners Generalsekretær og de berørte parter.
 5. Det sekretariat som er nevnt i artikkel 36, skal også stå til disposisjon for de kommisjoner som oppnevnes i medhold av denne artikkel.
 6. De opplysninger som Komitéen har mottatt og samlet, skal stilles til rådighet for Kommisjonen, og Kommisjonen kan anmode de berørte parter om å skaffe ytterligere opplysninger av betydning for saken.
 7. Når Kommisjonen har ferdigbehandlet saken, men ikke senere enn tolv måneder etter at saken ble forelagt den, skal Kommisjonen fremlegge en rapport for Komitéens formann som oversender den til de berørte parter.
 - a) Dersom Kommisjonen er ute av stand til å avslutte behandlingen av saken innen tolv måneder, skal den i sin rapport begrense seg til å avgi en kort beskrivelse av hvor langt behandlingen av saken er kommet;
 - b) Dersom det har lyktes å få i stand en vennskapelig løsning av saken på grunnlag av respekt for menneskerettighetene slik de er anerkjent i konvensjonen, skal Kommisjonen begrense sin rapport til en kort beskrivelse av sakens faktiske omstendigheter og av den løsning som er kommet i stand.
 - c) Dersom det ikke lykkes å få i stand en løsning slik som nevnt i punkt b), skal Kommisjonens rapport inneholde dens konklusjoner med hensyn til alle de faktiske spørsmål som har sammenheng med tvisten mellom partene og dens syn på mulighetene av en vennskapelig løsning. Denne rapport skal også inneholde de skriftlige innlegg og et referat av de muntlige innlegg som de berørte parter har avgitt.
 - d) Dersom Kommisjonens rapport avgis i medhold av punkt c), skal de berørte parter innen tre måneder etter mottagelsen av rapporten underrette Komitéens formann om de godkjenner innholdet av rapporten.
 8. Bestemmelsene i denne artikkel innskrenker ikke Komitéens oppgaver i medhold til artikkel 41.
 9. Utgiftene til Kommisjonens medlemmer deles likt mellom de berørte parter i samsvar med beregninger foretatt av De Forente Nasjoners Generalsekretær.
- De Forente Nasjoners Generalsekretær skal være bemyndiget til, om nødvendig å betale utgiftene til Kommisjonens medlemmer før de berørte parter har dekket etter denne artikkels punkt 9.

Artikkel 43

Medlemmene av Komitéen og av de ad hoc forlikskommisjoner som kan oppnevnes i medhold av artikkel 42, skal være berettiget til lettelser, privilegier og immuniteter som for eksperter i De Forente

Nasjoners tjeneste, slik det er bestemt i konvensjonen om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet.

Artikkel 44

Bestemmelsen om gjennomføringen av denne konvensjonen skal gjelde uten hensyn til andre fremgangsmåter som er foreskrevet på menneskerettighetenes område, eller i medhold av vedtektene til, eller konvensjoner vedtatt av, De Forente Nasjoner og særorganisasjonene, og skal ikke hindre konvensjonspartene i å benytte andre fremgangsmåter for å løse en tvist i overensstemmelse med generelle eller spesielle internasjonale avtaler som gjelder mellom dem.

Artikkel 45

Komitéen skal hvert år, gjennom Det Økonomiske og Sosiale Råd fremlegge for De Forente Nasjoners Generalforsamling en rapport om sin virksomhet.

DEL V

Artikkel 46

Intet i denne konvensjonen skal fortolkes som innskrenkninger i de bestemmelser i De Forente Nasjoners Pakt og i særorganisasjonenes vedtekter som angir ansvarsområder for De Forente Nasjoners ulike organer og særorganisasjonene når det gjelder spørsmål som behandles i denne konvensjon.

Artikkel 47

Intet i denne konvensjon skal fortolkes som innskrenkninger i den iboende rett hos alle folk til fullt ut og fritt å dra fordel av og utnytte sine naturrikdommer og -forekomster.

DEL VI

Artikkel 48

1. Denne konvensjon er åpen for undertegning av alle stater som er medlemmer av De Forente Nasjoner eller noen av særorganisasjonene, som er parter i Den Internasjonale Domstols Statutter, og av enhver annen stat som av De Forente Nasjoners Generalforsamling er blitt innbudt til å bli part i konvensjonen.
2. Denne konvensjon skal ratifiseres. Ratifikasjonsdokumentene skal deponeres hos De Forente Nasjoners Generalsekretær.
3. Denne konvensjon skal kunne tiltres av enhver som er nevnt i denne artikkels første ledd.
4. Tiltredelse skjer ved deponering av tiltredelsesdokument hos De Forente Nasjoners Generalsekretær.
5. De Forente Nasjoners Generalsekretær skal underrette alle de stater som har undertegnet eller tiltrådt konvensjonen, om deponeringen av hvert ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument.

Artikkel 49

1. Denne konvensjon skal tre i kraft tre måneder etter den dag da det trettifemte ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument deponeres hos De Forente Nasjoners Generalsekretær.
2. For hver stat som ratifiserer eller tiltrer konvensjonen etter at det trettifemte ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument er deponert, skal konvensjonen tre i kraft tre måneder etter at vedkommende stat har deponert sitt ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument.

Artikkel 50

Bestemmelsene i denne konvensjon skal uten begrensninger eller unntak få anvendelse for alle deler av forbundsstater.

Artikkel 51

1. Enhver av konvensjonspartene kan overfor De Forente Nasjoners Generalsekretær foreslå endringer i konvensjonen. Generalsekretæren skal oversende endringsforslag til konvensjonspartene med anmodning om å meddele ham om de ønsker at partene skal sammenkalles for å behandle og stemme

over forslagene. Dersom minst en tredjedel av konvensjonspartene ønsker det, skal Generalsekretæren sammenkalle til et slikt møte i De Forente Nasjoners regi. Endringsforslag vedtatt av et flertall av de konvensjonsparter som er til stede og avgir stemme, skal forelegges De Forente Nasjoners Generalforsamling til godkjenning.

2. Endringer trer i kraft når det er blitt vedtatt av De Forente Nasjoners Generalforsamling og godkjent av et flertall på to tredjedeler av konvensjonspartene i overensstemmelse med deres konstitusjonelle bestemmelser.

3. Når endringer trer i kraft, er de bindende for de konvensjonsparter som har godkjent dem. De øvrige konvensjonsparter skal fortsatt være bundet av bestemmelsene i konvensjonen og av enhver endring som de tidligere har godtatt.

Artikkel 52

Uten hensyn til de meddelelser som avgis i henhold til artikkel 48, 5. ledd, skal De Forente Nasjoners Generalsekretær underrette alle stater som tilhører noen av de kategorier som er nevnt i samme artikkels 1. ledd, om følgende:

- a) Undertegninger, ratifikasjoner og tiltredelser i henhold til artikkel 48;
- b) Datoen for konvensjonens ikrafttredelse i henhold til artikkel 49, og datoen for ikrafttredelsen av enhver endring i henhold til artikkel 51.

Artikkel 53

1. Denne konvensjon, hvis kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekst har samme gyldighet, skal deponeres i De Forente Nasjoners arkiver.

2. De Forente Nasjoners Generalsekretær skal sende bekreftede kopier av konvensjonen til alle stater som tilhører noen av de kategorier som er nevnt i artikkel 48.

Vedlegg V:

IKSPR: USAs reservasjoner, forståelser og erklæringer⁴¹⁶

Reservations:

(1) That article 20 does not authorize or require legislation or other action by the United States that would restrict the right of free speech and association protected by the Constitution and laws of the United States.

(2) That the United States reserves the right, subject to its Constitutional constraints, to impose capital punishment on any person (other than a pregnant woman) duly convicted under existing or future laws permitting the imposition of capital punishment, including such punishment for crimes committed by persons below eighteen years of age.

(3) That the United States considers itself bound by article 7 to the extent that 'cruel, inhuman or degrading treatment or punishment' means the cruel and unusual treatment or punishment prohibited by the Fifth, Eighth, and/or Fourteenth Amendments to the Constitution of the United States.

(4) That because U.S. law generally applies to an offender the penalty in force at the time the offence was committed, the United States does not adhere to the third clause of paragraph 1 of article 15.

(5) That the policy and practice of the United States are generally in compliance with and supportive of the Covenant's provisions regarding treatment of juveniles in the criminal justice system. Nevertheless, the United States reserves the right, in exceptional circumstances, to treat juveniles as adults, notwithstanding paragraphs 2 (b) and 3 of article 10 and paragraph 4 of article 14. The United States further reserves to these provisions with respect to States with respect to individuals who volunteer for military service prior to age 18.

Understandings:

(1) That the Constitution and laws of the United States guarantee all persons equal protection of the law and provide extensive protections against discrimination. The United States understands distinctions based upon race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or any other status - as those terms are used in article 2, paragraph 1 and article 26 - to be permitted when such distinctions are, at minimum, rationally related to a legitimate governmental objective. The United States further understands the prohibition in paragraph 1 of article 4 upon discrimination, in time of public emergency, based 'solely' on the status of race, color, sex, language, religion or social origin, not to bar distinctions that may have a disproportionate effect upon persons of a particular status.

(2) That the United States understands the right to compensation referred to in articles 9 (5) and 14 (6) to require the provision of effective and enforceable mechanisms by which a victim of an unlawful arrest or detention or a miscarriage of justice may seek and, where justified, obtain compensation from either the responsible individual or the appropriate governmental entity. Entitlement to compensation may be subject to the reasonable requirements of domestic law.

(3) That the United States understands the reference to 'exceptional circumstances' in paragraph 2 (a) of article 10 to permit the imprisonment of an accused person with convicted persons where appropriate in light of an individual's overall dangerousness, and to permit accused persons to waive their right to segregation from convicted persons. The United States further understands that paragraph

⁴¹⁶ Kilde: FN b

3 of article 10 does not diminish the goals of punishment, deterrence, and incapacitation as additional legitimate purposes for a penitentiary system.

(4) That the United States understands that subparagraphs 3 (b) and (d) of article 14 do not require the provision of a criminal defendant's counsel of choice when the defendant is provided with court-appointed counsel on grounds of indigence, when the defendant is financially able to retain alternative counsel, or when imprisonment is not imposed. The United States further understands that paragraph 3 (e) does not prohibit a requirement that the defendant make a showing that any witness whose attendance he seeks to compel is necessary for his defense. The United States understands the prohibition upon double jeopardy in paragraph 7 to apply only when the judgment of acquittal has been rendered by a court of the same governmental unit, whether the Federal Government or a constituent unit, as is seeking a new trial for the same cause.

(5) That the United States understands that this Covenant shall be implemented by the Federal Government to the extent that it exercises legislative and judicial jurisdiction over the matters covered therein, and otherwise by the state and local governments; to the extent that state and local governments exercise jurisdiction over such matters, the Federal Government shall take measures appropriate to the Federal system to the end that the competent authorities of the state or local governments may take appropriate measures for the fulfillment of the Covenant."

Declarations:

(1) That the United States declares that the provisions of articles 1 through 27 of the Covenant are not self-executing.

(2) That it is the view of the United States that States Party to the Covenant should wherever possible refrain from imposing any restrictions or limitations on the exercise of the rights recognized and protected by the Covenant, even when such restrictions and limitations are permissible under the terms of the Covenant. For the United States, article 5, paragraph 2, which provides that fundamental human rights existing in any State Party may not be diminished on the pretext that the Covenant recognizes them to a lesser extent, has particular relevance to article 19, paragraph 3 which would permit certain restrictions on the freedom of expression. The United States declares that it will continue to adhere to the requirements and constraints of its Constitution in respect to all such restrictions and limitations.

(3) That the United States declares that the right referred to in article 47 may be exercised only in accordance with international law.